

LA
NEUTRALITÉ POLITIQUE
DE LA
SAVOIE

SA SUPPRESSION (1815 - 1919)

Thèse pour le doctorat
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)
présentée et soutenue le Mardi 8 Juin 1920 à 17 heures

par

Henry DELAVENNA

Avocat

Président : M. G. de LAPRADELLE, Professeur.

Suffragants : MM. PILLET, Professeur.

ROLLAND, Agrégé.

PARIS
LIBRAIRIE PICART
59, Boulevard Saint-Michel, 59
— 1920 —

LA NEUTRALITÉ POLITIQUE
DE LA SAVOIE

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
NEUTRALITÉ POLITIQUE
DE LA
SAVOIE

SA SUPPRESSION (1815 - 1919)

Thèse pour le doctorat

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée et soutenue le Mardi 8 Juin 1920 à 17 heures

par

Henry DELAVENNA

Avocat

Président : M. G. de LAPRADELLE, Professeur.

Suffragants : MM. PILLET, Professeur.

ROLLAND, Agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE PICART

59, Boulevard Saint-Michel, 59

— 1920 —



NEUTRALITY POLITICAL

SAVOIE

1813-1814

These books are

published in

the

NEW YORK

of the

of the

of the

of the

of the

of the

of the

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Ducis. *Occupation, neutralité militaire et annexion de la Savoie* (Paris, 1877).
- Baron. *La neutralité de la Savoie du Nord* (Genève, 1883).
- X... *A propos d'une étude sur la neutralité de la Savoie du Nord* (Genève, 1883).
- Perreard. *La Zone franche de la Haute-Savoie* (Annemasse, 1891).
- Uzannoz-Joris. *De la Neutralité de la Savoie*.
- Mariat. *Recueil de documents sur la zone franche* (Saint-Julien, 1891).
- Paraz (Charles). *Défense des Alpes franco-italiennes* (Albertville, 1894).
- Orsat, Duval et Thonion. *Proposition de loi relative aux Bataillons de chasseurs à pied* (1894).
- Bruchet (Max). *Plébiscite occulte du département du Mont-Blanc* (1902).
- Ferrero. *Neutralité helvétique de la Savoie* (1919).
- Micheli. *Suisse et Savoie* (Genève, 1920).
- Bonnard (Albert). *Pages d'histoire contemporaine* (Genève, 1920).
- Borgeaud. *La neutralité suisse au centre de la Société des Nations* (Genève, 1920).
- Laur. *La Suisse et la Société des Nations* (Genève 1920).
- Bourgeois (Léon). *Le Traité de Paix de Versailles* (Paris, 1920).

REVUES ET PÉRIODIQUES

- Livre Bleu* (1860).
- Journal des Economistes* (1911).
- Réforme Economique* (1919).
- La Paix des Peuples* (mars-avril 1919).
- Journal de Droit International* (1919).
- Revue politique et parlementaire* (septembre 1919).
- Economie européenne* (1919-1920).
- Correspondant* (mars 1919).
- Le Traité de Versailles ; de Saint-Germain ; Pacte de la Société des Nations.*

JOURNAUX

Le Temps (1894)

Journal officiel (1882-1914-1915-1919).

Le Journal de Genève (1919-1920).

La Suisse (1919-1920).

L'Allobroge de la Haute-Savoie (1914-1919).

Le Progrès de la Haute-Savoie (1918-1919).

Le Messager Agricole (1914-1919-1920).

L'Union Républicaine de la Haute-Savoie (1919-1920)

INTRODUCTION

Bien que l'on ait déjà beaucoup dit et beaucoup écrit sur la Question de la Neutralité Savoyarde, qui intéresse la France tout particulièrement, et avec Genève proprement dit, la Suisse toute entière ; malgré les avis divers émis au cours des fluctuations de l'Histoire, suivant les besoins du moment, cette question reste toujours actuelle.

Maintenant, plus que jamais, car au sortir d'une guerre européenne âpre et longue de cinq ans, il est intéressant de savoir comment, au milieu du brasier, cette neutralité, bien faible cependant, a été respectée, d'essayer de connaître dans quelle mesure les conceptions émises en périodes de paix ont été, ou non, vérifiées par les faits.

Ce sera là une page de Droit International Public que nous voulons écrire, suivant en cela l'Evolution historique de cette Neutralité, qui, du début du xix^e siècle nous amènera à nos jours en nous appuyant le plus possible sur les textes officiels.

Nous verrons ainsi que cette Neutralité politique de la Savoie,

avec ses droits et ses devoirs tant français que suisses, ne répond plus aux conditions actuelles d'une Europe Nouvelle, et que sa suppression, réalisée par le Congrès de la Paix de Versailles, a été l'œuvre d'une heureuse inspiration et d'une bonne politique de notre Gouvernement.

CHAPITRE I

LA NEUTRALITÉ POLITIQUE EN SAVOIE.

SECTION I: — ESSAI DE DÉFINITION

En 1815, lors du Congrès de Vienne, qui remaniait la carte de l'Europe, aussi bien qu'en 1860, où se produit l'annexion de la Savoie à la France, les diplomates n'ont jamais songé à donner une définition de cette neutralité savoyarde, dont, cependant, ils faisaient mention. C'eût été cependant plus prudent, et assurément plus politique, de définir à l'origine une clause qui, dans les traités même les plus clairvoyants, n'a pas tardé à donner lieu à de nombreuses confusions ; c'est qu'en effet, il n'existe nulle part, non pas une définition nette, mais même un essai de définition de ce mot « neutralité de la Savoie » dont parlent les traités.

Que faut-il entendre par là ? D'une façon très générale, on ne se trompe pas en affirmant que l'on entendait ainsi désigner une portion du département de l'Ain et de la Haute-Savoie admise au bénéfice, soit d'importantes franchises douanières, soit de la neutralité militaire helvétique, en considération de sa situation géographique.

Ainsi entendue cette zone neutralisée de la Savoie comprend, en un terme trop succinct, ce qu'on peut appeler d'une part la zone franche douanière, et d'autre part la zone neutre au point de vue politique, deux éléments donc, ayant bien peu de rapports entre eux... et qui ont été cependant souvent confondus au cours du *xix^e* siècle.

Les exemples ne manquent pas, jusque dans les traités officiels. C'est tout d'abord l'art. 2 du traité relatif à la remise à la France de la Savoie et du Comté de Nice, conclu le 24 mars 1860, où il est dit très nettement « qu'il est bien entendu que Sa Majesté le Roi de Sardaigne ne peut transférer les parties *neutralisées* de la Savoie, qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même... etc. » Plus tard, ce sont de même les termes ambigus de la circulaire n° 167, émanant de la Direction Générale des Douanes et des Contributions Indirectes, intitulée « transmission d'un arrêté ministériel du 25 juillet 1860 qui règle le régime applicable à la partie *neutralisée* de la Savoie ». Tel encore l'arrêté-règlement que la même Direction Générale des Douanes notifie au commerce (circulaire n° 910), en ces termes : « A mesure que les besoins des provinces annexées ont pu être mieux appréciés, le bénéfice de l'arrêté du 26 juillet 1860 a dû être étendu à un assez grand nombre de produits primitivement demeurés passibles à leur introduction de la Savoie *neutralisée* dans l'intérieur, des conditions ordinaires du tarif général », et qui vient, en quelque sorte, vérifier les mêmes confusions que l'arrêté-règlement du 31 mai 1863, présenté de la façon suivante : « Article premier. — Les territoires *neutralisés* de la Haute-Savoie et du pays de Gex sont soumis à un même régime commercial, etc. » Les termes « *neutralisés* » sont donc employés dès les premiers temps de l'annexion avec une confusion pouvant faire croire que leurs auteurs ne connaîtraient pas la distinction des deux zones, douanière et neutre.

Il y a mieux encore. Tout récemment, en pleine guerre 1914-1919, on est revenu à ces anciens errements, qui prouvent de façon indiscutable que, même dans la sphère officielle, la distinction n'était pas très nette entre la zone neutre et la zone douanière. Qui, en effet, ne se souvient pas du régime tracassier, vexatoire même, que fut, durant ces années de guerre, le régime de la Haute-Savoie ! On a confondu alors volontairement la frontière douanière et la frontière politique en exigeant que tout voyageur venant de l'intérieur du territoire assujetti soit muni d'un laissez-passer spécial

délivré par le Commissaire de police, avec signalement et photographie, avant de rentrer en territoire neutralisé : passe-port soumis au visa à l'aller comme au retour, à la frontière douanière (et non politique) de Bellegarde ou ailleurs ; il en fut de même pour la censure postale qui y sévit d'une façon plus que rigoureuse, pour les permissions des militaires... etc. Sans doute, objectera-t-on, par sa situation de pays frontière, la Savoie devait être soumise à un régime spécial ! Certes, nous ne le discutons pas, mais ce qu'il ne faut pas oublier, c'est qu'à la frontière politique franco-suisse, il y avait encore un autre service très rigoureux (et à juste titre alors) de sorte que les malheureux zoniens étaient comme oiseaux en cage, pris en un réseau de telles formalités pour rentrer en France que, bien souvent, ils remettaient à des jours meilleurs la solution d'affaires pendantes.

Et cependant, au Traité de Versailles, notre Gouvernement a enfin retrouvé le droit chemin quand, parlant des relations entre la zone et la Suisse, il tranche bien séparément deux questions qui ne sont pas les mêmes, la zone neutralisée, qui est supprimée... et la zone franche, dont le changement prochain est annoncé après entente des gouvernements français et suisse.

Il y a donc ainsi deux zones neutralisées : la zone douanière et la zone neutre proprement dite.

SECTION II. — ZONE FRANCHE OU DOUANIÈRE

Qu'est-ce donc que cette première zone neutre que l'on appelle la zone franche ou zone douanière ?

A. — DÉFINITION ET HISTORIQUE

D'une façon générale, une zone franche est une portion de territoire qui, située entre la frontière étrangère et le territoire effectivement soumis au paiement des taxes douanières, bénéficie d'une situation exceptionnelle, en ce qu'elle est dégrevée de certains droits fiscaux. C'est un territoire laissé en dehors de la ligne des douanes.

En Savoie, on désigne sous ce nom une région située le long de la frontière suisse, où les douaniers français sont placés non pas à la frontière politique mais à une certaine distance de celle-ci,

déterminée par un traité, et qui reçoit ainsi sans payer de droits une certaine quantité de produits étrangers. Elle constitue un sérieux avantage pour les habitants du pays, qui sont dégrevés d'autant d'impôts indirects et qui trouvent ainsi à bien meilleur marché qu'en territoire assujéti, les denrées de consommation courante.

D'où vient cette franchise ? L'historique, si nous le suivions point par point, serait trop long pour le cadre de cette étude : qu'il nous suffise donc d'en rappeler les principaux points essentiels. Ce qui a amené la création de ces franchises douanières, c'est la nécessité qui est apparue dès le xvi^e siècle d'assurer à Genève la pleine liberté de ses relations commerciales avec les pays limitrophes, le jour où cette ville a voulu séparer ses destinées de celles de la région dont elle avait été longtemps la capitale politique et économique. Déjà les traités de Saint-Julien (1530), Lausanne (1564), Saint-Julien (21 juillet 1603), Turin (3 juin 1754) les avaient reconnues et sanctionnées. Plus tard, en 1762, la Convention de Landrecy, intervenue entre le Gouvernement genevois et le Général Commandant en chef les troupes françaises qui venaient d'occuper la Savoie, les sanctionna à nouveau. En 1798, quand Genève, incorporé à la France, devint le chef-lieu du département du Léman, se composant précisément des territoires du pays de Gex et de la zone franche actuelle de la Savoie, l'unité fut complète, les échanges furent des plus nombreux entre eux. Tout alla bien tant que la fortune de l'Empire fut favorable ; mais en 1814, la chute de Napoléon entraîne la libération de Genève et les traités de Paris (20 novembre 1815) et de Turin (16 mars 1816) lui rendent la liberté de ses relations commerciales, l'un avec le pays de Gex, l'autre avec la Savoie, créant ce qu'on a appelé dans l'Histoire : *La Zone franche sarde*. Ainsi comprise, elle était tout à fait insuffisante, ne comprenant en effet que les pays strictement limitrophes de Genève. La conséquence en fut bientôt connue : ce fut la ruine économique du Chablais, du Faucigny et du Genevois, de 1816 à 1860, provinces en quelque sorte enclavées d'une part entre la frontière douanière suisse qui frappait de droits leurs exportations, et d'autre part, la barrière des Alpes, obstacle difficilement surmontable à ce moment-là surtout et qui la séparait de la mère-patrie, l'Italie, dont les princes de Savoie briguaient déjà la possession et l'accession au trône.

En 1860, cette situation change. Quand, après des pourparlers

et des négociations fort longues et parfois épineuses, il fut décidé que, malgré l'amitié de Napoléon III pour la Suisse, malgré l'opinion de l'Angleterre et quelques manifestations de l'opinion publique, la Savoie, au lieu de se joindre à Genève, serait cédée à la France, ce ne fut que moyennant la concession d'une zone dite *Zone d'Annexion*, privilège inappréciable, disait une proclamation officielle, garantie par le Gouvernement français à cette province. Le Gouvernement français exécuta sa promesse : le 12 juin 1860, paraissait le décret qui, en rattachant la Savoie à la France, créait la zone franche.

B. — SES LIMITES

La zone franche est comprise entre les frontières suisses et italiennes d'une part et une ligne conventionnelle tracée sur le territoire français, d'autre part, enserrant une petite partie du département de l'Ain (pays de Gex) et la plus grande partie de celui de la Haute-Savoie, ligne d'un développement d'au moins 150 kilomètres. Partant du pied de la *Dole*, point initial, elle suit la rive gauche de la Valserine jusqu'à son confluent dans le Rhône ; puis la rive gauche du Rhône jusqu'au confluent du ruisseau des Usses et, de là, passe au-dessus de Cruseilles. Elle court ensuite droit sur Cruseilles à Thorens, par Groisy, remonte la rive gauche de la Filière, coupe au milieu de la pointe la Balme et le rocher du Lachat, descend à Saint-Jean-de-Sixt et, par le col des Aravis et la vallée de l'Arondine, franchit la chaîne du Reposoir et arrive à Flumet. Ligne droite de Flumet à Hauteluce à travers les montagnes, se continue jusqu'au mont Outray et va, en suivant les pics, rejoindre, à l'aiguille des Glaciers, point terminus, la frontière italienne. C'est la loi du 30 mars 1899 qui détermine nettement ses limites, car jusqu'à cette date était en vigueur la délimitation faite par le Tableau A du décret du 12 juin 1860, qui a donné lieu à de nombreuses difficultés, au sujet de la connaissance exacte de la ligne séparative. Avant 1899, les points donnés ne pouvaient servir que de point de repère ; on se demandait alors s'il fallait tirer une ligne droite reliant les points indiqués entre eux, ou suivre, au contraire, ce qui paraissait plus logique, les sinuosités du sol, comme le prétendait l'Administration des Douanes ! C'est donc une question réglée actuellement.

C. — SON FONCTIONNEMENT

Quel a été ce régime des zones franches ?

Bien que datant d'une soixantaine d'années à peine, le régime de la zone franche a été assez variable, et l'on est étonné de voir toutes les discussions, les polémiques, les ouvrages, les luttes de tarifs douaniers et les accords internationaux franco-suisse que cette question a fait naître et fera encore surgir dans l'avenir...

§ 1^{er}. — ZONE ET SUISSE

Si l'on envisage les relations de la zone et de la Suisse, on remarque que l'annexion de la Savoie à la France, plébiscitée par le vote : « Oui et zone » de 47.076 sur 47.474 votants, accordait à la Savoie les privilèges de la franchise (22 avril 1860) et que, dès le 25 juillet 1860, le Conseil Général de la Haute-Savoie demandait la création d'une zone plus étendue, ce qui aboutit à la Convention du 24 novembre 1864. En 1869, de nouvelles négociations ont lieu ; enfin est signée, le 14 juin 1881, la grande convention franco-suisse (*Journal Officiel* 25 juin 1882), qui entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 1883 (art. 10). Sa durée est fixée à 30 ans (art. 11). « La présente convention restera en vigueur pendant trente années à partir du jour de sa mise à exécution. A l'expiration du terme de 30 ans, elle sera maintenue d'année en année, à moins que la dénonciation n'en soit faite 12 mois à l'avance. Toutefois si, avant ou après ce terme de 30 ans, la zone franche venait à être supprimée ou modifiée, soit, quant à son étendue territoriale, soit quant à son régime douanier actuel, le Gouvernement fédéral suisse aura le droit de faire cesser les effets de la présente convention, dès le jour de la mise en vigueur des nouvelles mesures dont la zone aura été l'objet. Ces mesures devront, d'ailleurs, être notifiées au Gouvernement Fédéral, 12 mois avant leur application. »

Cette convention expirait en 1913, et sans la guerre survenue en 1914, il est certain qu'un changement aurait eu lieu.

Quelle était donc la situation des parties ?

En 1816, lors de la création de la petite zone sarde, la Suisse ne possédait pas de douane à sa frontière française et c'est en se basant sur ce fait que son diplomate, Pictet de Rochemont, avait obtenu du Gouvernement français et sarde le recul des douanes françaises et sardes.

Brusquement, en juin 1848, la Suisse ayant établi un tarif de douanes fédérales, à l'entrée de son territoire, rompt le contrat

synallagmatique de 1816, malgré les protestations de la Chambre Sarde, laquelle voulut y remédier en signant, le 8 juin 1861, un traité de commerce, pour « parer aux torts causés par l'établissement des douanes fédérales », suivant l'expression de M. Torrelli, rapporteur au Parlement Sarde ; si bien que, se sentant en bonne posture, le Gouvernement Fédéral publiait sans aucune gêne, le 27 août 1851, une loi fédérale promulguant le tarif de douanes désormais applicable. De cette façon, la Suisse obtenait pour les 10 ans que devait durer le traité de commerce (qui dura en fait jusqu'en 1881) l'avantage indéniable de pouvoir importer en zone des produits exempts de toute taxe, alors que, de son côté, elle renforçait ses droits de douanes vis-à-vis des produits zoniens, jusqu'à les rendre même prohibitifs à certains moments.

En 1881, la réciprocité de 1816 allait-elle renaître ? Pas d'une façon complète, puisque l'article premier limite à 10.000 hectolitres l'entrée en franchise en Suisse du vin de provenance de la zone franche ; puisque l'art. 3 n'admet certains produits déterminés « en franchise » qu'autant qu'ils auront le caractère d'approvisionnement de marchés et que ces deux articles fixent un maximum à l'importation des denrées savoisiennes.

Fait plus grave ! La France abdique en partie son droit de souveraineté pour l'avenir, puisque l'art. 3 *in fine* (et il est formel) formule ceci : « il est d'ailleurs bien entendu que les denrées destinées à l'approvisionnement des marchés de Genève ne seront l'objet d'aucune interdiction de sortie de la zone franche », reproduisant en cela l'article 4 du traité de Turin 16 mars 1816, ratifié le 15 juin 1816 par le Directoire Fédéral : « La sortie de toutes les denrées du Duché de Savoie destinées à la consommation de la ville de Genève et du canton, sera libre en tout temps et ne pourra être assujettie à aucun droit, sauf les mesures générales d'administration par lesquelles Sa Majesté jugerait à propos, en cas de disette, d'en défendre l'exportation de ses Etats en Savoie et en Piémont. » Cette clause était particulièrement importante et la guerre récente en a prouvé la nocivité, permettant ainsi, alors que la mère-patrie souffrait du manque d'approvisionnement, au marché de Genève... et surtout d'ailleurs, de s'approvisionner en Savoie. Voilà donc en quelques lignes le régime qui a régi, durant de longues années, les rapports de la zone et de la Suisse, régime tout à fait en faveur de la Suisse !... puisqu'il n'établit pas le principe de réciprocité des échanges commerciaux.

En avril 1918, le Gouvernement français décide de dénoncer tous ces traités de commerce : la convention de 1881 l'est en décembre et elle prend fin le 1^{er} janvier 1920, en vertu de la clause portant que la dénonciation doit en être faite 12 mois à l'avance.

Opinion de M. Ador

A l'heure actuelle, un nouveau projet est à l'étude. Il est bien difficile de présumer la solution qui sera adoptée, mais si l'on en croit M. Ador, l'ancien et sympathique Président de la Petite République, ce serait la solution française qui serait appelée à triompher. Écoutons-le, en effet : « Ce que nous demandons, dit-il, c'est le maintien des droits économiques acquis à la Suisse par des traités qui remontent jusqu'à Henri IV. Nous sommes prêts, cependant, à adapter aux circonstances actuelles le régime des zones franches. Personnellement, je suis pour la pleine et entière réciprocité entre la Savoie et la Suisse, sous réserve d'un contrôle de part et d'autre qui permette simplement de s'assurer de l'origine des produits. Le point de vue que je défends est celui des zones et celui qui est conforme entièrement à l'intérêt de celles-ci. Le Conseil Fédéral se prépare à entamer prochainement de nouvelles négociations avec la France. J'espère que les négociations se poursuivent non pas à Paris, mais en Suisse, car c'est seulement sur place que les négociateurs pourront se bien pénétrer de ce qui est dans l'intérêt des deux pays. »

L'opinion de l'éminent homme d'Etat qu'est M. Ador est d'autant plus intéressante à connaître que l'art. 435 du Traité de Versailles avec l'Allemagne et l'art. 375 du Traité de Saint-Germain avec l'Autriche font mention largement de cette phase nouvelle où est entrée la question de la zone franche.

TRAITES DE VERSAILLES ET DE SAINT-GERMAIN

Il y est dit en effet que : « les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles, et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays. » Le

Gouvernement suisse a fait insérer à l'annexe des présents articles les considérations et réserves suivantes en date du 5 mai 1919 :

I. — Le Conseil Fédéral Suisse a fait connaître au Gouvernement français, en date du 5 mai 1919, qu'après avoir examiné, dans un même esprit de sincère amitié, la disposition de l'art. 435 des Conditions de Paix présentées à l'Allemagne par les puissances Alliées et associées, il a été assez heureux pour arriver à la conclusion, qu'il lui était possible d'y acquiescer, sous les considérations et réserves suivantes : *Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex.* — A. Le Conseil Fédéral déclare faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à insérer dans le traité de paix, où il est dit que : les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Le Conseil Fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette rédaction il put être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique et qui a fait ses preuves. Dans la pensée du Conseil Fédéral, il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les traités sus mentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités d'échanges entre les régions intéressées. Les observations qui précèdent ont été inspirées au Conseil Fédéral par la lecture du projet de convention relatif à la constitution future des zones, qui se trouvaient annexées à la note du Gouvernement français, datée du 26 avril, tout en faisant les réserves sus mentionnées, le Conseil fédéral se déclare prêt à examiner dans l'esprit le plus amical toutes les propositions que le Gouvernement français jugera à propos de lui faire. — B. Il est admis que les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches resteront en vigueur jusqu'au moment où un nouvel arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ses territoires. »

A la suite de cette note, le Gouvernement français a fait insérer cette réponse qui résume la question de façon lumineuse, et tout en prenant acte des intentions amicales de la Suisse, remet bien au point la question.

En voici d'ailleurs les termes propres :

« Le Gouvernement français a adressé au Gouvernement suisse le 18 mai 1919, la note ci-après en réponse à la communication rapportée au § précédent : Par une note en date du 5 mai dernier, la Légation de Suisse à Paris a bien voulu faire connaître au Gouvernement de la République française l'adhésion du Gouvernement Fédéral au projet d'article à insérer entre les Gouvernements alliés et associés d'une part et l'Allemagne d'autre part. Le Gouvernement français a pris très volontiers acte de l'accord ainsi intervenu et que, sur sa demande, le projet d'article en question accepté par les Gouvernements alliés et associés a été inscrit sous le n° 435 dans les conditions de paix présentées aux plénipotentiaires allemands. Le Gouvernement Suisse a formulé, dans sa note du 5 mai sur cette question, diverses considérations et réserves. En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, le Gouvernement français a l'honneur de faire remarquer que la stipulation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'art. 435 est d'une telle netteté qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spécialement en ce qui concerne le *désintéressement qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la part des puissances, autres que la France et la Suisse*. En ce qui concerne le régime futur, le Gouvernement de la République, soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit, et s'inspirant à cet égard de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins, en tenant compte des intérêts réciproques. Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte aux droits de la France d'établir dans cette région sa ligne douanière à la frontière politique, ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses limites territoriales, et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même, depuis longtemps, sur ses propres limites dans cette région. Le Gouvernement de la République prend très volontiers acte à ce propos des dispositions amicales dans lesquelles le Gouvernement Suisse se déclare prêt à examiner toutes les propositions françaises, faites en vue de l'arrangement à substituer au régime actuel desdites zones franches et que le Gouvernement français entend formuler dans le même esprit amical. »

De la lecture de ces documents, il ressort clairement que la bonne volonté réciproque des parties contractantes (Suisse et France) arrivera d'ici peu à un accord amiable sur cette question de la zone. Il n'en reste pas moins certain que, désormais, la question de la zone jadis *res inter alios acta*, devient formellement une *question franco-suisse*, qu'il appartiendra aux Gouvernements intéressés personnellement de modifier à leur gré, et même de supprimer. C'est donc un pas énorme de fait, qui nous libère du consentement des Puissances signataires du Traité de Paris de 1815 ! Le Gouvernement Français, en outre, et il y a lieu de le féliciter pour sa déclaration, revient aux principes de la *réciprocité substituée au contrat unilatéral* qui nous unissait à la Suisse par la Convention de 1881. Il revendique le droit d'établir dans cette région sa ligne douanière à la frontière politique... ainsi que la Suisse l'a fait elle-même, depuis longtemps, sur ses propres limites dans cette région, et ce, en des termes qui laissent même percer une certaine ironie vis-à-vis de l'autre voisine.

Il ne va pas jusqu'à dire que la ligne de douane sera reportée à la frontière suisse, non, et que les nombreux partisans de la zone qui verraient dans cette mesure (et à juste titre, je crois) une mainmise, pour ne pas dire une suppression trop radicale de leurs franchises douanières, se rassurent ! Malgré une vive campagne de presse menée par ses adversaires, la zone a encore des partisans résolus et décidés à soutenir jusqu'au bout les franchises qui leur ont été accordées, comme conditions *sine qua non* de leur annexion à la France en 1860. Si le Gouvernement voulait faire ce pas, il devrait auparavant se souvenir que, 60 ans passés à peine, alors que la Suisse, soutenue en cela par l'Angleterre, ne demandait pas mieux que de faire siennes nos belles provinces zoniennes ; alors que la question était même agitée à fond, Napoléon III était tout heureux de pouvoir rattacher à la France nos provinces de la Savoie du Nord. Ce qui a été obtenu, au moyen du plébiscite librement consenti par la presque unanimité des habitants de la zone, ne peut être changé sans ce même libre consentement. Il serait presque illogique, si l'on passait outre, si l'on voulait procéder, par escamotage, de voir la France, d'un côté protectrice, créatrice même des petits Etats, où les aspirations des nationalités se font jour, voulant les rendre autochtones et indépendants, et d'un autre côté, « comment dirais-je ? » ignorants ou paraissant l'être de la parole donnée par ses anciens Gouvernements, détruisant d'un coup de

plume un régime de libertés, d'aspirations du pays !...

Mais que l'on se rassure ! certes, au sujet des questions de changement dans le *modus vivendi* de la zone franche, à l'heure où nous écrivons ces lignes, la discussion est fort animée autour du tapis vert de la Conférence qui réunit, à Paris, et les représentants du Gouvernement Suisse et la délégation française. Que sortira-t-il de leurs délibérations ? Du côté helvétique, on voit des hommes éminents : MM. Dunand, ministre de Suisse à Paris ; Cramer, Conseiller de délégation attaché au département politique ; Gignoux, Conseiller d'Etat ; Mégevand, député et secrétaire de la Chambre de Commerce de Genève ; Leutre, directeur des Douanes à Genève ; Rochaix, Conseiller national ; Edmond Cottret, député, lesquels sont les plus qualifiés pour discuter cette question qui intéresse avant tout et surtout : Genève, leur petite Patrie. La réunion est présidée par M. Regnault, ministre plénipotentiaire, ambassadeur de France, autrefois Consul général à Genève, Président des délégations françaises, dotées, elles aussi, d'hommes éminents : MM. Alexandre Bérard, sénateur de l'Ain ; Fernand David, sénateur de la Haute-Savoie ; Bartholoni et Taponnier, députés de la Haute-Savoie ; Laroche, sous-directeur des affaires d'Europe au ministère des Affaires étrangères ; Bolley, directeur général des douanes ; Carrier, directeur au ministère de l'Agriculture ; Fighiera, directeur du ministère du Commerce.

Dans ces réunions, la question des zones a été très longuement et très âprement discutée. Pour M. Fernand David, sénateur et ancien ministre du Commerce et de l'Agriculture : « A la base des conventions à intervenir entre les zones et la Suisse, on doit placer la franchise absolue d'importation des produits agricoles des zones dans les cantons helvétiques voisins. » M. Bolley, directeur des Douanes, affirme à son tour que la réciprocité doit exister entre les zones et la Suisse et que la nouvelle convention doit avoir une durée de six ans au moins, au lieu de trois ans seulement, proposée par la Suisse.

Ces réunions ont eu lieu les 27, 28 et 31 janvier dernier et elles se continueront jusqu'à conclusion d'un accord, après la session des Chambres Fédérales du 20 février 1920.

Quel sera cet accord, ou plutôt dans quel sens devra-t-il être conclu ? Ici, les opinions les plus diverses ont été émises par adversaires et partisans du régime zonien.

Pour les premiers (et il en est d'irréductibles), la zone étant un

privilege inadmissible, le mieux est une solution radicale par le report de la ligne des douanes de sa position actuelle, à la frontière politique du pays, donc à la frontière suisse. Ne seraient plus admises en franchise désormais, que certaines denrées déterminées, au moyen de bons de franchise et exclusivement à l'usage des zoniens. Sans nous étendre davantage sur ce point qui ressort un peu du cadre de notre étude, nous ajouterons que les partisans veulent le maintien du *statu quo*, avec seulement certaines modifications plus conformes aux intérêts véritables de la zone que M. Fernand David résumait ainsi à la Conférence de Paris le 31 janvier dernier : « Le Gouvernement français après avoir obtenu des puissances, l'abrogation des traités de 1815, a considéré qu'ayant retrouvé sa pleine liberté, il devait replacer à la frontière les douanes qui en avaient été écartées à la suite des traités de Vienne et de Turin. Les populations des zones et leurs mandataires ne pouvaient songer à contester la thèse française de l'abrogation des traités de 1815. Un moyen s'offrait d'éviter que le cordon douanier fut porté à la frontière, c'était d'obtenir de la Suisse qu'elle consentit à reculer le sien afin de rétablir ainsi l'état de chose existant en 1815 et afin de créer une situation économique nouvelle permettant d'obtenir d'autres concessions de la France. Pour des raisons qu'on peut discuter, mais devant lesquelles il faut bien s'incliner, la délégation suisse refuse d'accepter le retrait des douanes fédérales, il ne reste plus maintenant aux représentants des régions zoniennes qu'à se retourner du côté de leur Gouvernement. Les populations de la grande Zone Savoyarde considèrent, en effet, qu'elles tiennent leurs franchises du vote « Ouï et Zone » qui a été émis au moment du plébiscite d'annexion du 22 avril 1860. Elles estiment qu'elles doivent être consultées à l'occasion d'une transformation aussi profonde du régime qui leur avait été concédé. Cette consultation avait été demandée dès le début de l'année dernière par les Parlementaires zoniens membres de la Commission interministérielle. Bien que la question soit d'ordre national et ne puisse être tranchée par la Conférence actuelle réunie, M. David tient à faire toutes ses réserves sur les droits des populations des Zones et il prie M. Regnault de vouloir bien transmettre ces observations au Gouvernement français » :

Quel est sur ce point, peut-on se demander, l'avis de nos nouveaux dirigeants ? Il y a longtemps, si l'on se reporte au *Journal Officiel*, que les représentants des Zones ont été tenus en éveil par la solution à apporter et les remèdes à prodiguer à l'application de

la Convention de 1881, périmée en 1913.

Par quoi la remplacer ? Déjà, en 1905, M. Fernand David, ancien ministre et parlementaire averti, avait révélé à la Chambre des Députés des faits scandaleux dont la zone était le théâtre ! Mais sans écho, puisque la Convention étant trentenaire, il fallait attendre l'expiration de son terme.

Plus tard, en 1914, à la veille même de la guerre, la question de la transformation de la Zone franche avait encore eu des échos à la Chambre, qui les avait sanctionnés par le vote d'un projet de loi déposé par MM. Raoul Péret, Raynaud, Renoult, le 31 mars 1914. Le régime admis était assez libéral et aurait concilié les intérêts des deux parties si, la guerre survenant brutalement quelques mois après, n'était venue faire ajourner *sine die* le vote du Sénat.

C'est donc toujours la Convention de 1881 qui continue à s'exécuter, en vertu de la clause de tacite reconduction.

En 1915, cependant, M. Fernand David dénonçait une fois de plus les dangers qu'un tel accord faisait subir au pays et demandait son abrogation. La proposition de loi qu'il soumettait à la Chambre (*Journal Officiel* 21 décembre 1915) était ainsi conçue : « Article unique. — La Chambre invite le Gouvernement à dénoncer avant le 1^{er} janvier 1916 la Convention douanière du 14 juin 1881 réglant les rapports entre la Zone franche de la Haute-Savoie et le canton de Genève, afin qu'elle cesse tout effet le 1^{er} janvier 1917. — « Pourquoi cette dénonciation, lui répondait M. Briand, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, faite à un moment bien inopportun et qui risque de passer pour « inélégant » vis-à-vis de la Suisse qui, à ce moment même, ne nous ménage pas les gagés de son amitié ? — Ce n'est pas dans l'intention de faire un acte inamical vis-à-vis de la Suisse, mais parce que ce sont les circonstances qui le veulent, répliqua M. David. » Et il ajoutait : « M. le Président du Conseil n'a pas dit qu'alors que nous nous efforçons de renverser la coalition des Empires du Centre par les armes, nous sommes livrés économiquement à leur merci par les importations, qui continuent à affluer par une frontière ouverte, venant d'Autriche et d'Allemagne dans la Savoie du Nord par l'intermédiaire des neutres. Il faut, en outre, de toute urgence, dénoncer ce traité parce que, en 1917, tous les traités de l'Europe Centrale viennent à expiration, et qu'il nous faut être libre à pareille date, de façon à pouvoir faciliter plus largement l'accès de nos produits zoniens sur le sol de la Confédération Helvétique. » Cela, d'ailleurs, ne surprendrait pas la Suisse qui, plus

avisée que nous, avait prévu de longue date l'échéance de 1913.

Voici, en effet, ce qu'écrivait le *Journal de Genève* du 5 décembre 1915 : « Nous croyons savoir que nos autorités fédérales et cantonales, de même que la Chambre de Commerce de Genève, n'ont pas attendu la date du 31 décembre 1911, pour examiner à nouveau la situation faite aux deux parties intéressées, par l'approche du terme de la Convention. Elles ne seraient donc pas prises au dépourvu par la dénonciation de la Convention. »

M. David, en outre, était soutenu dans sa demande par la Commission des Douanes, dont son Président, M. Marc Réville, ne craignait pas d'affirmer que si la Zone est envahie de produits austro-boches, ce n'est pas que le service des douanes soit mal fait, ce n'est pas que les mesures de précautions fassent défaut sur la frontière ; c'est parce que ces produits allemands *se neutralisent*. Je dirai mieux, *se rendent amicaux* dans cette zone neutre, cette zone particulièrement favorisée, et entrent ensuite chez nous, sans qu'on puisse se mettre en garde contre eux. Et la conclusion en était toujours la même : il faut révoquer la Convention de 1881 pour la modifier et la réadapter aux nouvelles conditions de l'Europe.

Malgré ces arguments, il faut aller jusqu'en décembre 1918, pour en voir la réalisation, qui est chose faite depuis le 1^{er} janvier 1920.

ACTUELLEMENT 1920

Et actuellement, comme nous le disions plus haut, la parole est aux plénipotentiaires. Mais il faut le reconnaître, c'est le parfait accord de nos représentants savoyards à ce sujet : Maintien de la Zone franche avant tout, et les démarches qu'ils multiplient en ce moment pour faire triompher la thèse française en même temps que savoyarde des Zones. Déjà, MM. Bartholomi, Tapponier, Crollard, Perrollaz, députés, viennent d'adresser à M. Clémenceau une lettre dans laquelle on lit cette revendication loyale du droit des Zoniens : « Les quatre députés de la Haute-Savoie ont été élus le 16 novembre 1916 avec le programme suivant : Zone. — Pas de changement dans le régime zonien, sans la consultation préalable des populations intéressées. Les populations ayant été consultées en 1860 doivent l'être pour toutes modifications à la situation actuelle. Nous venons donc vous prier de vouloir bien étudier la forme que pourrait revêtir cette consultation préalable des populations intéressées. Au lendemain

d'une guerre, où la France a défendu le respect des Traités, la cause du droit des faibles et des minorités, au nom des braves populations savoyardes qui ont si héroïquement montré sur les champs de bataille leur indissoluble attachement à la Patrie, nous faisons appel au Gouvernement, de la République, persuadé qu'il n'oubliera pas la parole donnée par la France en 1860. »

Souhaitons que ces doléances ne restent pas lettre morte, et que tout changement profond du régime des Zones soit soumis à la Consultation et l'assentiment des populations intéressées.

§ II. — ZONE ET « TERRITOIRE ASSUJETTIS »

Quelles sont maintenant les relations de la Zone avec le reste du pays français, du territoire englobé, si l'on veut, par la ligne de douane conventionnelle annexée au tableau H du Traité d'annexion de 1860 ?

La question est tout aussi importante, mais nous ne nous y attarderons pas, cette étude ressortant du cadre de notre thèse. Rappelons simplement pour mémoire que le Sénatus-Consul du 12 juin 1860, suivi d'un décret impérial, qui prononce la réunion de la Savoie du Nord à la France fut suivi, le 25 juillet 1860, d'un arrêté du ministre des Finances réglant de façon assez bonne les franchises accordées aux produits zoniens appelés à pénétrer en France. Peu de temps après, intervint, le 31 mai 1863, un arrêté du ministre des Finances relatif au régime commercial des Zones neutralisées de la Savoie et du Pays de Gex, qui est resté le texte fondamental jusqu'à nos jours.

Sans examiner ici les diverses modalités, il faut mentionner, cependant, que l'immunité douanière n'était accordée qu'aux industries créées avant l'année 1860. C'était interdire donc le développement dans le pays de toute nouvelle usine ou industrie, sous peine de faillite due au manque de débouchés.

Une vive campagne aussi ne tarda pas à se créer pour aboutir en 1893 à l'extension de cette immunité douanière aux industries créées avant 1893 : c'était déjà un résultat, mais insuffisant, laissant encore l'industrie savoyarde livrée à elle-même, sans espoir d'avenir...

Il a fallu cependant attendre jusqu'en 1914 (31 mars) pour voir une modification. Sur la proposition de MM. Péret, Reynaud,

Renoult, ministres du Commerce, de l'Agriculture, des Finances, un projet de loi fut voté par la Chambre des députés, à la quasi unanimité (484 voix contre 1), tendant à accorder l'immunité à toutes les industries créées ou à créer : seuls les industriels français ou sociétés industrielles françaises établies ou à établir dans les Zones jouiront de l'immunité douanière, à condition que les produits de leurs industries soient fabriqués avec des matières, un outillage et des combustibles originaires des Zones françaises ou nationalisées par le paiement des droits.

Les bestiaux et les produits d'origine animale ou végétale provenant des exploitations agricoles ou forestières situées dans la Zone, ainsi que les bois sciés et les fromages d'origine zonienne seront admis en franchise, sous réserve des mesures réglementaires à intervenir (art. 3). En cas de fausse déclaration, l'amende sera égale au quadruple des droits dont le Trésor aurait pu être frustré sans que cette amende puisse être inférieure à cent francs... (Art. 5). En ce qui concerne les fausses déclarations d'ensemencements, l'amende sera de 5 francs pour chaque are déclaré en trop, sans pouvoir être inférieure à 100 francs. En voici les dispositions essentielles, conçues dans un sens très libéral, et dont seules les circonstances ont empêché la réalisation par le vote du Sénat.

Souhaitons que nos délégués à la Conférence franco-suisse de paix, ces jours derniers, s'en inspirent, pour obtenir du Gouvernement suisse tous les arrangements conciliables avec le maintien si attaqué cependant de cette immunité douanière, et s'il n'y a pas d'arrangement possible, que l'on s'en réfère à une consultation du pays, comme le demande la note des députés de la Haute-Savoie, en date du 17 janvier dernier, adressée à MM. le ministre des Affaires Etrangères, Commerce et Industrie, Finances :

NOTE ANNEXE

qui sera notre conclusion sur la Zone

Depuis la Consultation des 22-23 avril 1860, des modifications ont été apportées au régime primitif des Zones.

Le 31 mars 1914, la Chambre des députés a voté la loi Raoul Péret-Reynaud-Renoult visant particulièrement leur développement industriel. Malheureusement, cette loi n'a pu être votée par le Sénat.

Pendant la guerre, des mesures spéciales ont été prises, soit pour les rapports avec la Suisse, soit pour les rapports avec l'intérieur.

Depuis l'armistice, des conditions nouvelles, souvent imprécises, ont été édictées pour ces rapports.

Aussi l'activité de cette partie importante de la Haute-Savoie, qui comprend en effet trois arrondissements avec 171.000 habitants (recensement de 1911), s'est trouvée aussi, au point de vue industriel, dans un état de précarité incompatible avec tout développement, situation d'autant plus regrettable que cette région dispose de tous les moyens pour aider au relèvement économique de la mère patrie : « main-d'œuvre habile, énergie hydraulique importante ». Maintes industries nouvelles, qui auraient pu être créées récemment, n'ont pas trouvé la certitude nécessaire pour leur avenir.

Il y a donc urgence absolue, aussi bien dans l'intérêt général de la France que dans l'intérêt particulier des Zones, à ce que, de suite, sans perdre un instant, l'activité économique ait toute assurance pour son essor.

En ce qui concerne la forme de la consultation préalable des populations intéressées : les populations et leurs représentants tiennent essentiellement à ce que cette consultation soit très large, et pour atteindre ce but, la solution la plus pratique semble devoir être :

La constitution d'une Commission consultative spéciale, composée de tous les représentants qualifiés des intéressés. La Commission comprendrait ainsi :

D'une part, les mandataires élus du département, des cantons et des communes ; d'autre part, les mandataires à nommer par leurs pairs parmi les agriculteurs, commerçants, industriels, hôteliers, etc. de toutes les régions intéressées.

SECTION III. — ZONE FRONTALIERE

La Zone neutre politiquement n'est donc pas la Zone douanière ou communément appelée Zone franche. Elle n'est pas davantage la Zone frontalière.

Celle-ci, en effet, qui n'existe que : 1° sur la frontière franco-suisse ; 2° entre France et Belgique : « Zone de cinq kilomètres de largeur, traité 13 octobre 1814 » ; 3° entre France et Italie, Zone de cinq kilomètres, « Convention du 31 mars 1861 », est plutôt ce qu'on pourrait appeler une servitude internationale, dans le sens

juridique de la servitude qui existe en Droit civil, découlant des obligations de voisinage. On ne saurait dire cependant ici qu'il y ait un fonds dominant et un fonds servant, étant créée ici et surtout dans l'intérêt des deux parties en contact : la France et la Suisse.

La Convention franco-suisse du 23 juin 1882, « Journal Officiel du 13 mai 1882 », qui règle la question, faite dans le but d'éviter tout froissement, tout mal entendu, crée (art. 2) *une zone de 10 kilomètres* de chaque côté de la frontière « pour faciliter l'exploitation des biens fonds et forêts limitrophes des frontières », en affranchissant de tous droits d'importation, d'exportation ou de circulation : les céréales en gerbes ou en épis, les foin, la paille et les fourrages verts, les produits bruts des forêts, bois, charbons ou potasses, ainsi que les engrais, les semences, plantes, perches, échalas, animaux et instruments de toutes sortes servant à la culture des propriétés, les grains ou bois envoyés par les habitants de l'un des deux pays à un moulin ou à une scierie situés sur le territoire de l'autre, ainsi que les farines ou planches en provenant. De même en ce qui concerne « l'extraction de l'huile des semences récoltées sur leurs biens fonds, le blanchiment des fils et toiles écus fabriqués avec les produits de la terre qu'ils cultivent, ainsi que la filature à façon du lin et du chanvre récoltés dans ledit rayon ».

Cette convention qui entrerait en vigueur le 16 mai 1882, était conclue pour dix ans « jusqu'au 1^{er} février 1892 », et sauf dénonciation avant les 12 mois de 1892, elle continuera à être obligatoire jusqu'à l'expiration d'une année à partir du jour où l'une ou l'autre des hautes parties contractantes l'aura dénoncée (art. 11).

Une autre convention relative à la fréquentation des écoles primaires par les enfants des deux pays résidant sur le territoire de l'autre pays, signée le 14 décembre, promulguée au *Journal Officiel* du 14 juin 1882 fut conclue pour un temps illimité « jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois à partir de la date de la dénonciation qui en serait faite, par la voie diplomatique, à une époque quelconque, par l'une des parties contractantes » (art. 7).

On peut citer encore *la Convention du 29 mai 1889* réglant l'admission réciproque dans les communes frontières de France et de Suisse, des médecins, chirurgiens, accoucheurs, sages-femmes et vétérinaires établis dans lesdites communes, à l'exercice de leur art (*Journal Officiel*, 26 juin 1889) exécutoire à dater du 20^e jour

après sa promulgation dans les formes prescrites par les lois des deux pays, pour une durée illimitée jusqu'à l'expiration de six mois à partir du jour auquel elle aura été dénoncée par l'une des deux parties contractantes.

Ce n'est donc pas du tout la ZONE FRANCHE !

On peut dire cependant que c'est une portion toute minime, où certaines facilités de circulations sont données aux propriétaires voisins de chaque Etat...

En temps de paix, tout allait pour le mieux, mais qu'allait-il en advenir avec la guerre ? On conçoit facilement qu'en 1914 la France avait intérêt à fermer hermétiquement ses frontières, celles de l'Est surtout, donc savoyardes et suisses. Mais on ne pouvait le faire qu'en lésant gravement des intérêts très respectables. Le Gouvernement français sut fort habilement concilier et le souci de la défense nationale, et celui d'assurer dans la mesure du possible, la sauvegarde des intérêts privés, en créant la *carte frontalière*, sorte de passe-port délivré à des personnes propriétaires de terrains limitrophes ou enclavés, par les autorités locales du pays, qui peuvent s'assurer de la légitimité du but dans lequel la demande de délivrance est faite.

SECTION IV. — ZONE NEUTRALISEE

N'étant donc ni la Zone franche, ni la Zone frontalière, qu'est-ce donc que cette Zone neutre savoyarde ?

Ici, la question change tout à fait. Alors que les deux premières Zones n'ont en vue que des considérations d'utilités économiques, la Zone neutralisée, elle, n'offre un intérêt qu'au point de vue souveraineté de l'Etat, qu'au point de vue militaire.

Mais le droit de la France est en quelque sorte amoindri, diminué ; il se résume en des obligations de faire, et surtout de ne pas faire, en exécution de conventions internationales. Et, chose curieuse à constater, c'est en Savoie jusqu'à nos jours seulement que l'on trouve cet exemple de dédoublement de la personnalité de la France, *souveraine* tant que ce ne sont que des actes de pure administration qu'elle édicte et, en quelque sorte *assujettie* en ce qui concerne la défense de ces pays contre l'extérieur. C'est une anomalie, qui, d'ailleurs, a vécu, puisque le traité de Versailles vient de rétablir l'ordre normal des choses.

Mais il sera curieux, et c'est ici surtout le sujet de notre étude, d'examiner quels étaient ses droits et ses obligations.

Cette Zone neutralisée n'ayant pas les mêmes caractères que la Zone franche, n'en a pas non plus les mêmes origines. Alors que la Zone franche, en effet, dite Zone d'annexion, ne fut consacrée qu'en 1860, par l'acte de cession à la France, donc par un traité, une convention plutôt synallagmatique entre le Gouvernement français et les habitants de la Zone, la Zone neutre politiquement et *l'effet des Conventions internationales*, comme nous le verrons par la suite : elle date de 1815. Ses limites d'ailleurs n'en sont pas les mêmes. Tandis que la première suit la ligne conventionnelle déterminée par la Commission des Douanes, en date du 30 mars 1899 la Zone neutre est déterminée dès 1815 et comprend une étendue de terrain beaucoup plus grande, notamment le département de la Haute-Savoie en entier, « donc tout l'arrondissement d'Annecy en plus » et une partie de la Savoie. Sa ligne séparative peut être fixée ainsi : prenant au pont de Culoz, sur le Rhône, elle longe la rive droite du lac du Bourget, oblique à droite pour rejoindre la rive gauche de la Chièze, et traversant les montagnes en passant par Faverges et Ugines, le col de Vieux, pour aboutir à la frontière italienne, un peu en dessous du Mont Blanc. C'est la partie visée dans l'art. 3, 1^{er} alinéa de l'acte dressé à Chambéry le 15 décembre 1815, pour la réunion à la Sardaigne de la partie de la Savoie conservée à la France par le traité de Paris du 30 mai 1814 et rendue à la Sardaigne par celui du 20 novembre 1815, ainsi conçu : « S. M. le roi de Sardaigne accède à la disposition dudit protocole qui étend la neutralité de la Suisse au territoire qui se trouve au nord d'une ligne à tirer depuis Ugines, y compris cette ville, au midi du lac d'Annecy, par Faverges jusqu'à Lescheraines, et de là au lac du Bourget jusqu'au Rhône, de la même manière qu'elle a été étendue aux provinces du Chablais et du Faucigny par l'article 53 de l'acte final du Congrès de Vienne.



CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA ZONE NEUTRE

SECTION I. — SON ORIGINE

Si l'on jette un coup d'œil sur le passé, on voit que la Zone neutre savoyarde, avant d'arriver à la France avec ses droits et ses devoirs, a subi les évolutions et les contre-coups des bouleversements que l'Histoire de l'Europe nous montre au *xix^e* siècle.

Avant 1815 déjà, où se signent les grandes conventions internationales qui remanient la carte d'Europe, bouleversée par les guerres révolutionnaires et de l'Empire, on voit que la Savoie faisait alors partie intégrante du royaume des ducs de Savoie, devenus plus tard rois de Sicile, de Sardaigne et d'Italie, et était, dans l'esprit de ses possesseurs, destinée à être neutralisée. Sentant que l'avenir était pour eux en delà et non en deça des Alpes, depuis deux siècles, ils n'avaient pas hésité, chaque fois qu'ils en croyaient l'occasion favorable, à essayer de faire neutraliser ces Etats.

Déjà, en 1703, Victor-Amédée II, duc de Savoie, avait l'idée préconçue de demander à la Suisse de « mettre la Savoie à couvert contre les invasions des armées françaises ». Nous étions loin alors de nos sentiments pacifistes de la première moitié de notre siècle ! Par ces mots « mettre à couvert », il entendait que la Suisse lui fournit une milice qui serait gagée par lui et dont la mission serait de défendre le pays.

Mais cette demande ne fut pas agréée, la Savoie étant occupée alors par nos amis, et M. le marquis de Puysieux, notre ambassadeur, s'y étant opposé au nom du Roi.

Plus tard, en 1740, le roi de Sardaigne, ne se tenant pas pour battu, essaya en vain d'obtenir du Gouvernement suisse une déclaration de neutralité au profit de la Savoie qui, à ce moment, était plutôt une entrave à son jeune royaume, qu'une réserve de forces, soit qu'il voulut assurer plus complètement ses possessions en Italie, soit qu'il eut voulu les défendre.

SECTION II. — 1815

Aussi en 1815, le roi de Sardaigne profite-t-il de l'occasion qui lui est offerte. Genève venant d'être réunie à la Suisse par le traité de paix de Paris du 30 mai 1814, signé entre la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne et la Prusse, reste enclavée dans le territoire français et séparée du reste de la Confédération. La Suisse n'hésite pas à faire toutes démarches utiles pour « arrondir » le canton de Genève et le *désenclaver*, mais il y avait loin de la coupe aux lèvres ! Le Congrès, réuni à Vienne le 3 octobre 1814, était occupé à en discuter les clauses, lorsque Napoléon I^{er}, sans crier gare, quitta l'île d'Elbe et, remettant le pied en France, vint déjouer ces plans à peine arrêtés, 1^{er} mars 1815. Alors, prise de peur, la Conférence signe traités sur traités, conventions sur conventions. Le 20 mars 1815, les puissances « ayant reconnu (enfin !) que l'intérêt général réclame en faveur du Corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle, et voulant, par des restitutions territoriales et des cessions, lui fournir les moyens d'assurer son indépendance et maintenir sa neutralité, accordent à la Suisse tous ses desiderata et une promesse formelle d'employer leurs bons offices pour faire obtenir à la ville de Genève un arrondissement convenable du côté de la Savoie (art. 5, déclaration des puissances du 20 mars 1815). »

Mais en conséquence de tant de bon vouloir, les huit puissances s'attendent à ce que les cantons sacrifiant au bien général toute considération secondaire, ne tarderont plus à adhérer au Pacte fédéral librement arrêté par la grande majorité de leurs co-états, l'intérêt commun exigeant impérieusement que toutes les parties de la Suisse se réunissent le plus tôt possible sous la même constitution fédérative (art. 10, déclaration 20 mars 1815).

La Suisse, cependant, à ce moment bien en cour, comme on peut en juger par les déclarations des puissances ci-dessus rapportées, ne réclame pas la neutralité de la Savoie du nord, mais seule-

ment un agrandissement de territoire du côté de la Savoie. Le 26 mars, le roi de Sardaigne, Victor-Emmanuel I^{er}, voulant plaire aux grandes puissances dont il escomptait plus tard la reconnaissance, accueille les ouvertures du Congrès de Vienne avec un empressement évident et une faveur d'autant plus marquée que c'était pour lui l'aboutissant, enfin, de ses efforts de deux siècles, et il répond affirmativement à cette demande de cession. Il cède donc à Genève la partie de la Savoie qui se trouve entre la rivière d'Arve, le Rhône, les limites de la partie de la Savoie occupée par la France et la montagne de Salève jusqu'à Viry inclusivement ; plus celles qui se trouvent comprises entre la grande route dite du Simplon, le lac de Genève et le territoire actuel du canton de Genève depuis Vegenas, jusqu'au point où la rivière d'Hermance traverse la susdite route, et de là, continuant le cours de cette rivière, jusqu'à son embouchure dans le lac de Genève, au levant du village d'Hermance (la totalité de la route du Simplon continuant à être possédée par Sa Majesté le roi de Sardaigne), sauf à déterminer plus précisément la limite par des commissaires respectifs, surtout pour ce qui concerne la délimitation au-dessus de Viry et sur la montagne de Salève ; mais en revanche, il demande que l'on reconnaisse la neutralité du Chablais et du Faucigny (donnant, donnant), c'est-à-dire aux conditions suivantes nettement formulées par M. le marquis de Saint-Marsan, plénipotentiaire du roi de Sardaigne, dans un memorandum remis au Congrès de Vienne, le 26 mars 1815.

« Article premier. — Que les provinces du Chablais et du Faucigny, ainsi que tout le territoire situé au nord d'Ugines et appartenant à Sa Majesté seront compris dans la neutralité helvétique garantie par toutes les puissances, c'est-à-dire que toutes les fois que les puissances voisines de la Suisse se trouveront en état d'hostilités commencées ou imminentes, les troupes de Sa Majesté le roi de Sardaigne, qui se trouveraient dans ces provinces, puissent se retirer et prendre à cet effet, s'il est besoin, la route du Valais. Que les troupes armées d'aucune puissance ne pourront ni séjourner, ni passer dans les provinces ci-dessus, à l'exception de celles que la Confédération helvétique jugerait à propos d'y placer.

« Il est entendu que ces rapports ne gêneront en aucune manière l'administration de ces provinces dans lesquelles les officiers civils de Sa Majesté pourront employer la garde municipale au maintien du bon ordre. »

Voilà donc la Maison de Savoie rassurée et ses provinces ultralpines en sécurité !... Sans examiner ici si cette neutralité a été établie au profit de la Suisse ou au profit de la Sardaigne, nous sommes en présence d'un fait acquis.

SECTION III. — 1860

Jusqu'en 1860, cette neutralité ainsi établie ne fait l'objet d'aucun changement. Les ducs de Savoie continuent à régner en souverains. Quand, par suite de pourparlers engagés avec la France à propos de la cession future de ces deux provinces, la question se révèle d'une cuisante brutalité.

Le bruit ayant couru que Napoléon III ayant reçu le duché des mains du roi de Sardaigne, en détacherait le Chablais, le Faucigny et le Gênois jusqu'aux Usses pour en gratifier la Confédération helvétique, ce fut un *tolle* général. Soutenu dans ses idées séparatrices par l'Angleterre qui, déjà, en 1815, n'aurait pas voulu le retour de la Savoie aux ducs de Savoie et n'avait pas hésité à faire admettre la neutralité de ces provinces que lui demandait Victor-Emmanuel, on s'imaginait que ce serait pour Napoléon l'occasion de se montrer reconnaissant à la Suisse de sa généreuse hospitalité, en 1838, au château d'Arnenberg ; l'opinion publique s'émut et une personnalité de Chambéry ne se gênait pas de réclamer, dans le *Courrier de Lyon* (20 janvier 1860) : « Si mon vote pour l'annexion de la Savoie à la France devait avoir pour conséquence fatale le démembrement de mon pays, je voterais contre l'annexion. »

Bien plus, le Conseil Fédéral, sortant de la réserve où il s'était tenu durant 45 longues années, jugeait à propos d'intervenir, poussé encore cette fois par l'Angleterre, et d'entamer une action diplomatique basée sur les traités de 1815. Dès le 1^{er} juillet 1859, le capitaine Harris, ministre d'Angleterre à Berne, qui suivait de près les négociations, écrivait à son Gouvernement : « Le Président a dit qu'il désirait que je fisse comprendre au Gouvernement de la Reine combien il importait à la sécurité et à l'indépendance de la Suisse que la Savoie, et surtout la Haute-Savoie, ne fut jamais annexée à la France ; que cette annexion découvrait complètement la Suisse de ces côtés et que Genève ne tarderait pas à avoir le même sort que la Savoie (Livre Bleu, mars 1860). »

D'ailleurs, un peu plus tard, le Conseil Fédéral, dans sa séance du 19 mars 1860, quelques jours à peine avant la signature de l'acte de cession, protestait en ces termes peu dépourvus d'artifices : « La Suisse peut attendre avec confiance le maintien des droits que lui assurent les traités ; elle peut attendre que, si réellement un changement de l'état de choses devait avoir lieu, et si la Savoie devait être cédée, la possibilité lui serait donnée par l'adjonction des provinces neutralisées de défendre avec succès sa neutralité et son indépendance. »

Sur ces entrefaites, le *Traité de cession de la Savoie à la France* survient le 24 mars 1860, entre la Sardaigne et la France. L'art. 2 est formel en ce qui concerne la neutralité : « Il est également entendu que Sa Majesté le roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même et qu'il appartiendra à Sa Majesté l'Empereur des Français de s'entendre à ce sujet, tant avec les puissances représentées au Congrès de Vienne qu'avec la Confédération helvétique et de leur donner des garanties qui résultent des stipulations rappelées dans le présent article. »

Malgré la clarté de cette disposition, un échange de notes eut lieu entre les puissances garantes de l'acte du Congrès de Vienne, et il fut reconnu, à juste titre d'ailleurs, que cet art. 2 sus mentionné mettait simplement l'Empereur des Français dans la situation où se trouvait, par rapport à la Savoie, le roi de Piémont.

Quelle était donc la situation, ou pour mieux dire, les droits et les devoirs du roi de Piémont sur les provinces qu'il cédait à la France ? Nous saurons ainsi par voie de conséquence la nature des droits que la France acquerrait, nous demandant ensuite si ces nouvelles clauses, qui répondaient bien aux desiderata des princes de Savoie, à la situation géographique des deux provinces enclavées par les Alpes entre la Suisse et la France répondaient aussi bien à la nouvelle place qui lui était donnée, militairement parlant, du fait de leur réunion à la France, et qui, défavorable à l'Italie avant l'annexion, était retournée à notre profit.

CHAPITRE III

SON RÉGIME JURIDIQUE

La France acceptait ainsi, en 1860, la possession de la Savoie aux mêmes conditions que le roi de Sardaigne et lui succédait dans ses droits et dans ses devoirs.

L'une des conséquences la plus importante était que la neutralité de ces provinces, établie sur la demande de la Maison de Savoie en 1815 demeurait opérante vis-à-vis de Napoléon III.

SECTION I. — SON FONDEMENT

Quelle en était la nature ? Quel en était le caractère juridique ?

Si nous faisons appel aux principes généraux de Droit international public, nous voyons que la notion de neutralité n'a pas été en tout temps identique : elle a suivi un développement historique dans un sens toujours plus large et plus absolu, et qu'il y a *deux sortes de neutralité* :

L'une ordinaire et essentiellement temporaire, qui consiste dans le fait de toute nation de rester étranger à un état de guerre qui vient à survenir entre deux ou plusieurs nations. La nation neutre ici n'a qu'une obligation, un devoir, si l'on veut, qui consiste « à ne pas faire », c'est-à-dire à ne pas prêter secours par tous moyens quelconques ni à l'un ni à l'autre des belligérants.

La seconde forme de neutralité, au contraire, est extraordinaire et perpétuelle : c'est la situation juridique qui diminue dans une certaine mesure les droits de souveraineté et d'indépendance d'un Etat, dont le fondement réside dans des traités internationaux, et qui ne lui permet en aucun cas (sauf en cas d'agression par violation de son territoire) d'avoir une politique agressive et une armée

trop forte. C'est le cas le plus intéressant, car, plus que le premier, il est créateur de droits et d'obligations même en temps de paix, et à plus forte raison en cas de conflit intéressant deux voisins. En Europe, la Suisse est l'exemple le plus caractéristique de cette neutralité perpétuelle.

La neutralité suisse réalisée en 1815, est fondée sur les déclarations faites le 20 mars au Congrès de Vienne, le 20 novembre au Congrès de Paris entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse, la Russie, auxquelles adhèrent plus tard l'Espagne et la Suède, ainsi conçues : « Les puissances signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars font, par le présent acte, *une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire*, dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du Congrès de Vienne, que par le Traité de Paris de ce jour. »

Dans l'intention des Gouvernements qui la créèrent, cette neutralisation toute nouvelle dans l'Histoire avait pour but, eu égard à la situation tout à fait importante de la Suisse, placée naturellement au cœur de l'Europe, d'où elle commande des passages centraux, soit par ses chemins de fer, soit par ses fleuves (on l'a appelé souvent : la plaque tournante de l'Europe), de prémunir l'Europe encore hantée par les souvenirs des guerres du Premier Empire, contre de nouvelles invasions possibles des armées françaises.

La Suisse d'ailleurs s'y prêtait à merveille, étant assez faible pour ne point pouvoir influencer la politique générale, et étant placée de telle façon qu'elle n'est pas l'unique voie de pénétration de deux armées ennemies.

La Suisse est donc neutralisée et sa neutralité est garantie par les puissances signataires du Congrès de Paris (20 novembre 1815). Or, chose bizarre et presque incompatible, peu de temps après cette neutralisation, la Suisse qui (7 mars 1815) venait d'adhérer à la déclaration de Paris, en spécifiant bien que les puissances signataires s'engageaient à *respecter et à faire respecter* la neutralité suisse, venait en quelque sorte garantir la neutralité d'une autre province, la Savoie, ainsi qu'il résulte des extraits ci-après : « Les puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie désignées par l'acte du Congrès de Vienne du 29 mars 1815 (en y comprenant le memorandum du 26 mars 1815) et par le traité de Paris de ce jour, *comme devant jouir de*

la neutralité de la Suisse de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci (déclaration de Paris, 20 novembre 1815) et la neutralité de la Suisse sera étendue au territoire qui se trouve au nord d'une ligne à tirer depuis Ugines, y compris cette ville au midi du lac d'Annecy, par Faverges, jusqu'à Lescheraines, et de là au lac du Bourget jusqu'au Rhône, de la même manière qu'elle a été étendue aux provinces de Chablais et de Faucigny par l'article 92 de l'acte final du Congrès de Vienne. » (Traité conclu à Paris, le 20 novembre 1815, entre les puissances alliées.)

La Suisse, par acte dressé à Chambéry le 15 décembre 1815, acceptait ces clauses. « Article 3, premier alinéa : Le roi de Sardaigne accède à la disposition dudit protocole qui étend la neutralité de la Suisse au territoire qui se trouve au nord d'une ligne à tirer depuis Ugines... etc. » (Voir Chapitre II, section 3, *in fine*.)

La neutralité du Chablais et du Faucigny a donc, ainsi qu'il résulte des extraits publiés ci-dessus, les mêmes caractères que celui de la Suisse; « comme si elle appartenait à celle-ci ».

Il va alors être facile, connaissant les droits et les obligations du Gouvernement suisse sur son propre territoire, de savoir quels sont ces mêmes droits et devoirs de la Suisse, qui grèvent le territoire de la Savoie, et partant, les droits que la France peut avoir sur celle-ci, sans en violer le principe de neutralité.

SECTION II. — DROITS ET DEVOIRS RESULTANT DE LA NEUTRALISATION DE LA SAVOIE

La France ne peut revendiquer à l'égard de la Suisse, rien de plus que les droits qu'elle tient de la Sardaigne. L'article 2 du traité du 24 mars 1860 qui a consacré l'annexion de la Savoie ne permet aucune confusion : « Il est également entendu que Sa Majesté le roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie, *qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même*, etc. »

Quels étaient donc les droits du roi de Sardaigne sur les territoires de la Savoie ?

Pour le comprendre plus clairement et en suivre mieux toute la valeur, il faut se reporter à l'époque où cette neutralité a été établie.

En 1815, c'est à la demande formelle des ducs de Savoie, craignant toujours le retour des invasions françaises pour leurs pro-

vinces du Chablais et du Faucigny très difficiles à défendre, du fait de leur éloignement du gros de leurs Etats et de la barrière des Alpes, que les puissances du Congrès de Vienne l'accordent. Cette neutralité était donc prévue, on peut dire, en vue d'une attaque, donc pour jouer son rôle en temps de guerre uniquement ; c'est en cas de conflit surtout que les clauses principales devaient produire leur entier effet.

I. — EN TEMPS DE PAIX

Cependant, en temps de paix, quels droits, peut-on se demander, la Suisse qui, en temps de conflit, pouvait faire occuper le pays par ses troupes, quels droits dis-je, gardait-elle ?

La réponse est des plus simples :

En temps de paix, les droits de souveraineté du roi de Sardaigne restent entiers et la Suisse n'a aucune objection à formuler à leur application intégrale.

En Droit public, nous savons que la notion de la souveraineté d'un Etat lui permet de se livrer sur son territoire à tous actes conciliables avec le respect des autres puissances. La Sardaigne pouvait donc, malgré la neutralisation de la Savoie, y mettre des garnisons partout où bon lui semblait, elle pouvait y faire des exercices, des manœuvres militaires, tout comme le droit en est reconnu à la Suisse sur son propre territoire. En effet, par un argument *a contrario* tiré de l'art. 1 du memorandum remis au Congrès de Vienne le 26 mars 1815, où il est dit que « toutes les fois que les puissances voisines de la Suisse se trouveront en état d'hostilités ou commencées ou imminentes, les troupes de Sa Majesté le roi de Sardaigne, qui se trouveraient dans ces provinces... puissent se retirer et prendre à cet effet, s'il est besoin, la route du Valais », le droit d'occupation militaire est accordé, puisque le droit de retrait des troupes y est nettement énoncé et qu'on ne peut quitter un pays sans l'avoir précédemment occupé.

Et, en fait, de 1816 à 1860, la Savoie neutralisée formait une division militaire avec un général de division à Annecy, un régiment avec dépôt, intendance militaire et recrutement.

La Sardaigne pouvait aussi, en vertu de l'article 6 du traité du 20 mai 1815, fortifier toutes les parties de ses Etats, sans restrictions ; donc, non seulement, consolider, moderniser les anciennes

forteresses, mais en créer de nouvelles partout où cela lui paraîtrait utile. A cette époque, d'ailleurs, bien qu'elle n'usât pas de cette faculté, la Sardaigne, par cette clause, poursuivait son idée première : rendre neutre la Savoie, la placer ainsi sous la garantie de l'Europe en droit, et de la milice suisse en fait, mieux placée qu'elle pour sa défense, afin de la garantir d'autant mieux contre les invasions françaises (n'oublions pas qu'en 1815 l'ennemi c'était le Français !). Les forts ainsi construits ne seraient qu'un accessoire de la défense, servant de pivots et de points d'appui pour une armée en campagne... Tant que dura la souveraineté sarde sur le pays, il n'y eut aucun froissement entre les deux voisins au sujet de l'application intégrale de ces clauses.

Mais quand la France, avec Napoléon III, *annexe la Savoie* aux mêmes conditions que la possède le roi de Sardaigne, la question, si je puis m'exprimer ainsi, change de physionomie. Au lieu d'un petit Etat à intérêts limités, à une armée peu forte, succède une grande nation militairement, politiquement et économiquement. Les Alpes, jadis barrière séparative des deux contrées d'un seul pays, deviennent la frontière géographique naturelle de la France et la neutralité qui, jadis, était tournée contre nous, se retourne en fait contre notre duc de Savoie d'hier, bientôt devenu roi d'Italie. Et cependant, d'après les clauses du traité de cession de 1860, les conditions ne sont pas changées. La France donc conserve le droit d'occuper militairement le pays, d'y placer des détachements de troupes, là où elle le juge utile. Et, effectivement, dès 1860, les troupes françaises viennent prendre possession de la Savoie. Annecy devient le centre de dépôt d'un régiment, dont des détachements sont envoyés à Thonon-les-Bains, à la frontière suisse du Léman.

La France a aussi le droit par voie de conséquence de faire des exercices, des manœuvres militaires. Bien que de tout temps l'on sache n'avoir rien à redouter de nos pacifiques voisins, il était bon de prévoir (prévoir afin de pourvoir) le cas où, violant la neutralité suisse, une armée ennemie, débouchant du Valais, tenterait de pénétrer en France. Jusqu'en 1870, pareil thème ne fut jamais mis à exécution. Mais, après les revers de 1870, au moment des incidents de 1875 (affaire Schnébelé), de 1889, encore plus tard, l'Etat-Major français se préoccupa de cette question... ; des manœuvres françaises eurent ainsi lieu aux environs de Genève, en 1885, mais soulevèrent de si violentes critiques en Suisse, sous

le prétexte, fallacieusement invoqué d'ailleurs, que l'on violait la neutralité de 1815, que, désormais, elles n'eurent aucune suite...

La France a aussi le droit, au même titre que le roi de Sardaigne, de fortifier toutes les parties de la Savoie qui venaient de lui être annexées. Et ici, sans faire montre de la parfaite indifférence de ses anciens possesseurs, le Gouvernement français ne tarda pas à prouver qu'il entendait user du droit que lui conférait les traités. Mais alors, et il est facile d'en trouver la preuve dans la presse de l'époque, quelles complications cette application n'a-t-elle pas amenées malgré l'art. 16 du traité du 20 mars 1815 (dont nous avons parlé plus haut), établissant la neutralité de la Savoie du Nord au profit de la Sardaigne, qui est bien explicite : « La faculté que les puissances contractantes du traité de Paris du 30 mai 1914 se sont réservée, dans l'article 3 dudit traité, de fortifier tels points de leurs Etats qu'elles jugeront convenables pour leur sûreté, est également réservée sans restriction à Sa Majesté le roi de Sardaigne. »

C'est ainsi qu'à propos de la construction du fort sur le mont Vuache, en 1883, il y eut une série de difficultés qui donnèrent lieu à un échange de notes diplomatiques entre la France et la Suisse. En 1887, il y eut à nouveau un nouvel incident, mais sans y entrer ici nous nous bornerons, sur le vu des traités, à enregistrer et à confirmer ce droit pour la France d'exercer en toute indépendance sa souveraineté, en temps de paix, sur les territoires de la Savoie neutralisée. D'ailleurs, comme le fait très bien remarquer de nos jours (et nous en soulignons toute l'actualité), M. Ador, le sympathique conseiller national suisse, cette question de fortification n'a jamais pu avoir eu une importance bien grande « car le pays de Gex n'étant pas neutre, Genève a toujours été menacée du côté de l'Est », et, ajoute-t-il, « il est permis de croire que la France républicaine ne se montrera pas moins bien disposée à notre égard que ne l'ont été les Gouvernements monarchiques d'autrefois ; selon le désir de M. Michelé, nous continuerons à faire des démarches pour que le régime militaire de la Savoie ne soit pas changé. »

II. — EN TEMPS DE GUERRE

Mais que va-t-il se produire en cas d'hostilités directes de l'Etat suzerain (la France) ou seulement « toutes les fois que les puis-

sances voisines de la Suisse se trouveront en état d'hostilités ou commencées ou imminentes » ? — les deux seuls cas possibles affectant la neutralité savoyarde.

Ici apparaît nettement le but dans lequel la Maison de Savoie a voulu rendre neutre ses provinces : c'était pour en mieux assurer la défense, qu'il les avait fait admettre à la neutralité helvétique et placer comme la Suisse sous la sauvegarde des puissances du Congrès de Vienne. Aussi, les clauses qui sont réservées dans les traités qu'elle signa à ce propos, en 1815, laissent transpirer ces préoccupations militaires. Aussi bien le 26 mars que le 20 novembre, la Suisse n'a fait que suivre sa politique traditionnelle :

1. En cas de conflit de la Sardaigne avec un autre pays, les troupes du roi de Sardaigne qui se trouvent en Savoie, *peuvent se retirer ou prendre, si besoin est, la route du Valais, c'est-à-dire du Simplon*, qui leur permettra de rejoindre le gros des armées sardes censées se trouver en Italie. C'est donc un avantage considérable : au lieu de voir l'armée sarde qui tenterait de défendre la frontière savoyarde, être obligée, en cas de recul, ou de capituler ou d'être adossée aux Alpes difficilement franchissables, le Congrès de Vienne lui permet, en dérogation à tous les principes de neutralité, de profiter du passage en terre suisse. Ce droit, d'ailleurs, est limitatif et ne s'applique qu'aux seules troupes sardes : « Les troupes armées d'aucune puissance ne pourront, ni séjourner ni passer dans les provinces ci-dessus » (art. 1^{er}, memorandum 26 mars 1815).

Mais, en revanche, la Suisse a comme un droit de pénétrer dans la zone neutre : « à l'exception de celles que la Confédération helvétique jugerait à propos d'y placer ».

Voilà où réside la difficulté d'interprétation.

Comment et dans quel sens faut-il entendre ces mots : « *jugerait à propos* » ? Est-ce une *obligation* ? Est-ce seulement une *pure faculté* laissée à l'appréciation du Gouvernement suisse, sans aucun droit acquis, soit à faire, soit à ne pas faire ?

La question a été assez discutée, passionnément, même en théorie, puisque jamais, même au cours de la guerre de 1915 à 1919, on n'a voulu devant cette obscurité des textes arriver au fait de l'occupation, ou de la non occupation accomplie.

Pour les uns, et c'est surtout la *thèse suisse*, qui date de 1859, en cas de guerre, la Suisse est libre de refuser l'occupation des pro-

vinces neutralisées, mais le roi de Sardaigne ne peut en refuser l'évacuation. A cette prétention du diplomate Staempflé, la Cour de Turin répondait (et c'est notre thèse) que l'occupation par les troupes helvétiques devait être subordonnée à une entente préalable entre les deux Etats. Il semble que la première thèse soit difficilement soutenable ; comment penser, en effet, que le roi de Sardaigne aurait mis tous ses efforts pour faire neutraliser la Savoie, si, le jour du péril arrivé, il était forcé de quitter le pays sans même combattre, pour le livrer sans défense à l'ennemi, si la Confédération helvétique ne jugeait pas à propos d'en prendre la garde. Cela serait comme un non sens : les textes ici sont aussi formels. Les mots « les troupes de Sa Majesté le roi de Sardaigne qui se trouveraient dans ces provinces *puissent se retirer* », sont la reconnaissance implicite du droit pour le roi de Piémont de protéger lui-même, s'il le voulait, ces provinces naturalisées.

Il résulte de cela que si la Suisse prétend n'être pas obligée, mais être libre juge, de placer ou non des troupes en Savoie en cas de guerre, la Sardaigne de son côté n'est pas soumise à l'obligation d'évacuer ces provinces, elle garde la faculté de les défendre, et en cas d'agression ou de poursuite par l'ennemi, comme en cas de bon vouloir, le droit de faire rentrer ses troupes en utilisant la route du Valais. Ce sont les points capitaux qui règlent la question envisagée au point de vue tout à fait théorique. Les faits politiques que nous allons voir se dérouler par la suite vont d'ailleurs confirmer notre thèse : la thèse française, en nous montrant que, jamais, au cours du long siècle (1815-1918) qui a marqué la durée de cette zone neutre, la Suisse n'a mis en application une seule fois la théorie de l'occupation réalisée parce qu'elle ne s'en reconnaissait certainement pas le droit.

En admettant d'ailleurs le bien fondé de la thèse suisse, qui aurait pu être utile au roi de Sardaigne, en lui procurant l'appui de l'armée suisse assez valeureuse et nombreuse, au début surtout du siècle dernier, pour la défense de la Savoie, quelle garantie cette défense suisse eut-elle été pour la France une fois 1860 arrivé ? ?

III. — GARANTIE POUR LA FRANCE

La neutralité savoyarde, garantie par la Confédération helvétique, qui aurait eu le droit d'y envoyer ses miliciens après le retrait de nos soldats, offrait-elle une sérieuse barrière à l'invasion d'une armée ennemie ?

La question a été longtemps à l'ordre du jour, notamment en 1893, après des événements regrettables avec notre voisine l'Italie, alors notre ennemie en tant qu'affiliée à la Triplice (Allemagne, Autriche) et son importance n'a pas échappé à notre Gouvernement aussi bien à cette époque que tout récemment, au début de 1914.

Si l'on jette un coup d'œil dans le passé, on se rend compte que la Savoie du nord neutralisée a été le chemin facile aux grandes invasions ennemies. En 1793 déjà, l'importance stratégique de la vallée de la Dora-Baltéa, qui débouche sur la Haute-Savoie et de là sur Genève, était appréciée à sa valeur par nos ennemis. C'est par Aoste, le Valais, Tête Noire, Vallorcines et Chamonix que se fit l'invasion du roi de Sardaigne, dans le but de se porter ensuite rapidement sur Lyon, pour y donner la main aux insurgés royalistes. Il fallut le génie d'un Kellermann pour les empêcher de passer.

En 1813, c'est encore par la Savoie du nord que l'armée autrichienne pénètre en France : violant la neutralité suisse, elle descendit de Bâle sur Genève et la Haute-Savoie, où elle se maintint, malgré les efforts des généraux Desaix et Marchand, s'avança sur Lyon, que dut évacuer Augereau, et sur Grenoble dont elle s'empara.

En 1815, c'est encore et toujours la route de l'invasion : après avoir traversé le Simplon, le Valais, par Meillerie, Thonon d'une part, Bonneville et Saint-Julien d'autre part, elle gagna Genève et Lyon.

Voilà autant de preuves éclatantes qui prouvent tout l'intérêt à attacher à la possession des cols des Alpes qui donnent accès en Faucigny (Bonneville) et en Chablais (Thonon).

Or, ces cols, sont en notre possession, mais que valent-ils stratégiquement parlant, c'est-à-dire eu égard à la défense dont ils doivent être pourvus ?

C'est ici alors que l'on se rend compte du peu de garantie défensive qu'ils possèdent envers la France. Les enseignements de la guerre mondiale 1914-1919 ont prouvé qu'un ouvrage quelconque, si fortifié fut-il, n'était imprenable qu'autant qu'il avait des défenseurs nombreux et ardents. De nos jours encore, c'est plus à l'héroïsme des soldats qu'au nombre des canons que nous devons la victoire.

Que valent donc, au point de vue obstacles, les barrières alpêtres qui séparent la Savoie et l'Italie ? Que valent ensuite les armées suisses, qui en auraient assumé peut-être, le cas échéant, la défense ?

Telles sont les deux questions que nous devons nous poser.

I. — *Les Alpes et leurs routes d'invasion.* — Si l'on jette un coup d'œil sur une carte géographique, on voit que les Alpes de la Haute-Savoie servent de frontières entre la France et la Suisse, du lac Léman au mont Dolent, et entre la France et l'Italie, du mont Dolent au mont Blanc, soit au col du Tondu. Les Italiens peuvent pénétrer dans la Haute-Savoie et la vallée du Rhône, soit directement par Turin, Aoste, la vallée de la Dora-Baltéa et le col du Bonhomme ; soit, empruntant le territoire suisse, par le Grand Saint-Bernard, le Valais, le col de Morgin ou Chamonix. Sur ces routes d'invasion, que rencontre-t-on comme défenses ? Aucune redoute, aucun abri bétonné, aucun fort ! La nature seule, aride et sauvage, avec ses neiges en hiver, mais avec ses cols facilement praticables en été et à la bonne saison !

Tandis que du côté français on semblait négliger l'importance de ces questions, nos voisins italiens en avaient vite saisi toute la valeur. Dans une brochure publiée en 1892, à Rome, sur la neutralité de la Suisse, voici les appréciations de nos voisins : « Dans le cas d'une guerre entre la France et l'Italie, l'invasion par nous du Faucigny et du Chablais nous permettrait d'agir, de concert avec le reste des forces, une fois que celles-ci auraient dépassé les Alpes et mis le pied sur le territoire français (page 28)... Dans le cas d'une guerre entre l'Italie, l'Allemagne et la France, l'offensive de l'Italie serait une opération secondaire, lorsqu'elle devra la développer, par force, sur le territoire neutre, en agissant par le Grand Saint-Bernard, le Simplon et le Gothard, puis par Martigny et par Thonon dans la Haute-Savoie. Cette action servirait à l'Italie pour atteindre le double but de rectifier sa frontière des Alpes occi-

dentales (111) et de s'opposer à un mouvement français, autour de son aile droite (page 31)... Le troisième cas mérite une plus grande méditation, parce qu'il est le plus probable : Autriche, Allemagne et Italie d'un côté, France et Russie de l'autre.... Le but serait pour nous de marcher sur le Rhône et l'Isère, tandis que le but commun serait toujours l'offensive vers le bassin de la Saône, dans l'intérieur de la France... Celui des Français, de s'opposer à la marche en avant des troupes italiennes, de Thonon dans la Haute-Savoie, et d'empêcher la jonction des armées alliées » (pages 40 et 41).

Ainsi les deux grandes routes d'invasion de la Haute-Savoie sont le col du Bonhomme et le Valais. Par le col du Bonhomme, on arrive soit à Saint-Gervais, Sallanches et Cluses (direction de Genève et de Lyon) ; soit à Ugines (route de Grenoble, Albertville, Annecy) et cela, sans emprunter le territoire suisse, et c'est par là que les Italiens passèrent en 1793.

Par le Valais, ils sont obligés de violer le territoire suisse, et ont à leur disposition les grandes routes du Simplon et du Grand Saint-Bernard. Une fois à Martigny, une route s'amorce en direction de Chamonix par Tête-Noire et Vallorcines ; une autre, en direction de Saint-Maurice (Suisse) qui, bien que flanquée d'un fort, ne serait pas un obstacle infranchissable. Le Chablais serait alors ouvert, facilement traversable, puisqu'il n'y a aucun obstacle, aucun fort, jusqu'à Genève, et de là à Seyssel et Culoz. La ligne qui va ainsi du Léman au Petit Saint-Bernard est complètement ouverte à l'ennemi. Pourquoi, peut-on se demander, a-t-on parsemé de forts les routes de Briançon ou de Modane à Grenoble, sans rien construire sur les routes d'invasion indiquées par l'envahisseur en 1814 ? Sans doute notre Gouvernement pensait à la neutralité de la Savoie ! mais, comme le disait le journal *La Paix*, dans un article du 19 juin 1892 : « Cela nous fait une situation fort anormale dans la Haute-Savoie, contrée neutralisée, il est vrai, par le Congrès de Vienne, mais que cette neutralité idéale expose précisément à tous les dangers d'une invasion... Notre frontière se trouve donc de ce côté absolument découverte. Est-ce là un état de choses qui se peut tolérer ? Nous ne le pensons pas. »

Il n'y a donc aucune défense de notre côté des Alpes et, cependant, l'Italie, sans prendre en considération notre neutralité, a fortifié, non pas seulement défensivement, mais agressivement,

tous les monts, les cols qui conduisent chez elle.

Nous avons été même plus prudents que la Suisse elle-même, qui, jouissant cependant de la même neutralité que la Savoie, ne s'est pas fait un scrupule de s'entourer d'une ligne de forts barrant les principaux débouchés ennemis. Du côté de l'Italie, c'est le fort de Saint-Maurice qui commande la route du Valais, par le Simplon, construit en 1891 et qui défend l'accès de la Suisse occidentale. Le *président de la Confédération suisse*, M. Frey, déclarait dans le *Journal de Genève* du 27 juillet 1892 : « Nous avons besoin d'un réduit stratégique. Les Alpes nous l'offrent par cette double chaîne presque partout inaccessible aux armées, qui s'étend de l'Autriche à la France, entre l'Italie et nous. C'est comme un *sac immense*, dont il nous appartient de nouer les extrémités et de boucher les passages sous peine d'un désastre ; car une fois l'ennemi introduit dans cette forteresse naturelle, la lutte est impossible pour nous ; toute résistance est brisée ou du moins désespérée. Voilà pourquoi nous garnissons d'ouvrages permanents, d'une artillerie puissante, les débouchés par lesquels un ennemi pourrait être tenté de forcer notre frontière alpestre. Au centre de ce vaste massif, nous avons soigneusement mis la clef du système, le Gothard, à l'abri des coups de main et même d'opérations plus sérieuses ; aux deux bouts du sac ; à Luzieux-Steig, le défilé qui mène dans la haute vallée du Rhin et à Saint-Maurice, le défilé qui ouvre la haute vallée du Rhône, nous achèverons rapidement, avant un an, le système de nos fortifications nécessaires et nous y aurons consacré en tout 20 millions. La Belgique dépensera plusieurs centaines de millions pour aboutir à des résultats, auprès desquels les nôtres ne redoutent aucune comparaison ! »

Pourquoi de notre côté n'avoir pas suivi cet exemple et fortifié notre frontière savoyarde ? Pourquoi n'a-t-on pas prévu l'éventualité d'une attaque par ce côté de nos frontières, et parsemé à l'égal des routes de Briançon ou de Modane à Grenoble, les routes d'invasions de 1814 ? Les précautions militaires ne sont donc pas prises et la brèche des Alpes savoyardes est une des graves lacunes de notre défense.

II. — *L'armée suisse et son rôle dans la défense de la Savoie.*
— Comment, maintenant, serait assurée cette défense de la Savoie neutralisée en cas d'invasion ?

Nous l'avons dit plus haut : la Suisse n'a jamais reconnu l'obligation, qui lui était cependant imposée par le pacte de 1815, d'envoyer ses milices au secours de la Savoie violée. Elle a toujours soutenu la thèse que c'était pour elle une pure faculté, selon qu'elle le jugerait opportun et convenable à ses intérêts. Nous ne la discuterons pas. Admettons seulement ici qu'elle se décide à envoyer des troupes : que vaudront-elles, ou plutôt, quel rôle pourront-elles jouer ? Loin de nous la pensée de mettre en doute la valeur, le courage, l'adresse des soldats suisses qui, au cours de l'Histoire, ont prouvé, sur maints champs de bataille fameux, qu'on devait compter sur eux ! Bien que république neutralisée, petit Etat territorialement aussi bien que politiquement, elle n'a jamais cessé de revendiquer fièrement le droit d'organiser son armée, d'élever des fortifications, en un mot de prendre toutes les précautions militaires pour défendre elle-même son territoire. « Nous voulons être maître dans notre pays, et nous savons très bien ce que nous avons à faire et à laisser. Ce n'est pas inutilement que nous n'avons reculé devant aucun sacrifice pour former notre armée, selon les exigences des sciences militaires modernes. Ce n'est pas inutilement que nous avons dépensé des millions pour les fortifications du Gothard. Nous avons ainsi manifesté notre volonté de sauvegarder notre neutralité et de nous opposer, les armes à la main, à quiconque tenterait de traverser nos frontières », disait, en 1892, le Président de la Confédération helvétique, M. Hauser.

En cas de conflit, on aurait donc pu compter sur la vaillance de l'armée suisse.

Sans doute, mais n'oublions pas que suivant toute probabilité et avant même l'arrivée de l'ennemi en Savoie, la Suisse elle-même eut été l'objet d'une attaque ennemie et aurait eu déjà assez à faire à défendre son propre territoire. Qu'auraient pu faire, sinon retarder la marche de l'ennemi, les 500.000 hommes de l'armée suisse, répartis entre toutes les Alpes franco-suisse et italiennes ? Livrées à elles-mêmes, sans grande artillerie, dans un pays dont elle connaissait peu ou pas la topographie, ces armées, malgré toute leur vaillance, n'auraient pas empêché l'ennemi d'envahir les riches provinces savoyardes, car l'armée française, en s'en tenant encore une fois aux conventions, aurait dû, auparavant, se retirer à la limite neutre et attendre là, l'arme au pied, les événements... Avant même que la concentration, la mobilisation suisse aient eu lieu et

aient armé un nombre d'hommes suffisants pour les diriger à la frontière italo-savoyarde, nos ennemis se seraient emparés déjà depuis longtemps, par une attaque brusquée des principaux débouchés des Alpes, d'où ils n'avaient qu'à dévaler en plaine.

Même si l'honneur était échu aux enfants de la Savoie, dont les beaux régiments ont fait preuve de tant d'héroïsme sur tous les champs de bataille de la Grande Guerre, dont les bataillons alpins spécialement dressés pour la guerre de montagne ont fait merveille, la défense encore eut été bien précaire !!! Et, cependant, la menace que 1870 avait écartée momentanément, se montrait encore et toujours à l'horizon sans cesse orageux. La Triple Alliance, cette œuvre de Bismark, qui mettait aux portes de la Savoie, l'armée italienne renforcée et accrue de l'armée de Guillaume II et de François-Joseph, venait de faire son apparition en Europe. Vers 1894, l'Italie même ne cachait pas ses intentions belliqueuses et multipliait à la frontière ses provocations. L'opinion savoyarde s'émut et formula des plaintes qui n'eurent, hélas ! aucun résultat. Heureusement, rien de fâcheux ne se produisit de ces côtés, ce qui évita à la Savoie d'apprendre à ses frais le prix et les horreurs d'une invasion.

La garantie de cette neutralité n'est donc qu'un vain mot.

Comment, cependant, fonctionna-t-elle, au cours du XIX^e siècle et tout spécialement pendant la guerre de 1914-1918 ?

SECTION III. — LA NEUTRALITE DE LA SAVOIE

PENDANT LA GUERRE 1914-1918

Si nous remontons un-peu dans le passé, alors que la Savoie appartenait encore aux ducs de la Maison de Savoie, nous trouvons, en 1848, un exemple où jouent les clauses de neutralité vis-à-vis de cette province.

Alors que toute l'armée sarde était en Italie, qu'un danger menaçait la Savoie et Genève, il fut question pour la Suisse d'occuper le territoire neutralisé, des troupes mêmes furent préparées dans ce but, mais le projet n'eut pas de suite et le pays ne fut pas occupé, puisqu'on ne se battait qu'entre le Tessin et le Mincio ; certains ont pu trouver ici un précédent, qu'ils ont invoqué en 1914, lors de l'évacuation de la Savoie par les troupes françaises, sans qu'elle soit occupée pour cela par les Suisses.

En 1859, la même question fut agitée et, le 14 mars, la Suisse avait déjà fait, en prévision de la guerre, une déclaration de neutralité indiquant la position qu'elle comptait prendre vis-à-vis des provinces neutralisées.

En 1870, pendant la guerre, alors que l'ennemi était aux portes cependant de la Savoie, qui aurait pu être facilement occupée, la Suisse n'a pas fait non plus occuper le pays.

En 1883, lorsque Jules Ferry était en froid avec l'Angleterre, et en 1892, la Suisse lasse de l'élévation par la France de son tarif de douane, ne manqua pas de nous rappeler son droit de mainmise sur la Savoie.

En 1914, *que se passa-t-il ?* Ici, la question est d'une actualité flagrante. Il suffit de se reporter à la *déclaration du Conseil Fédéral du 4 août 1914*, pour voir que, malgré les années, l'opinion des Gouvernements suisses n'a pas varié en ce qui concerne leur position vis-à-vis de la question de Savoie. Elle affirme que la Confédération a le droit d'envoyer en Savoie ses troupes « si les circonstances paraissent l'exiger pour la défense de la neutralité et de l'intégrité du territoire de la Confédération ».

Pourquoi, peut-on se demander, au début d'une conflagration unique au monde, ce rappel brutal et qui, certes, ne fut pas interprété d'une façon amicale par notre Gouvernement et surtout par nos populations si patriotes de la Savoie, de la clause du traité de 1815... à un moment où l'avenir s'annonçait lourd d'orage, où la France mobilisait et concentrait ses forces en direction de l'agresseur, sans savoir cependant que penser de l'attitude équivoque de l'alliée des puissances centrales, l'Italie ? N'oublions pas, si l'on veut être impartial, toute l'influence que les pro-Allemands avaient acquis et tenaient fermement encore à ce moment-là, en Suisse. Qu'on se rappelle seulement la fameuse convention du Gothard, acte de défi à la neutralité helvétique, qui mettait les chemins de fer suisses sous la dépendance économique allemande !

Le Gouvernement français, en ce moment bien plus préoccupé par des questions autrement angoissantes, laissa sans réponse cette déclaration, mais voulant, comme toujours, d'ailleurs, faire montre de sa parfaite loyauté et d'un esprit amical poussé peut-être un peu loin, fit évacuer la Savoie par les troupes françaises. L'émotion fut vive dans la Savoie laissée désormais sans défense, anxieuse, tremblante à tous bruits pessimistes sur l'attitude de l'Italie, car

elle ne doutait plus que, dès l'entrée en guerre de cette dernière, c'était l'invasion pour elle.

La Suisse, de son côté, resta dans l'expectative : sentant que la partie qui commençait à se jouer pouvait être capitale pour elle aussi, placée comme dans un étau entre deux forces militaires qui ne cherchaient qu'à s'entre-détruire et comprenant que son avenir était en jeu, elle n'hésita pas à mobiliser son armée, se tenant sur la défensive, au cas d'attaque de l'un ou de l'autre des belligérants. Elle fut vite rassurée sur les intentions pacifiques de la France, quand, dès les premiers jours d'août 1914, l'Allemagne, qui avait à choisir entre la Petite Suisse et la Petite Belgique, se décida à violer la neutralité de cette dernière, croyant bien que les plaines dénudées des Flandres offriraient pour ses armées moins de difficultés que les pentes escarpées du Jura. Dès la bataille de la Marne gagnée par l'âme de nos soldats et le génie d'un Joffre, la Suisse sentit qu'en venant de sauver le monde, l'armée française venait de la sauver, elle aussi. Et de ce jour, on sentit sa confiance renaître, son espoir grandir en nos destinées, que la défaite du kronprinz à Verdun, en 1916, venait confirmer, en prouvant que la France tenait toujours. Et les jours passèrent ! le blocus commençait à faire sentir ses effets outre Rhin, les vivres s'épuisaient, le danger américain, vague encore jusque-là, commençait à se préciser et à devenir menaçant, et la France tenait encore !... En janvier 1917, cependant, on apprend de source sûre, que l'Etat-Major allemand pensant enfin à en finir, se préparait à violer la neutralité suisse (*Courrier de Genève*, 16 mai 1919), et traversant la corne suisse du côté de Belfort, tourner nos forteresses de l'Est en descendant sur Dijon et Besançon. Que fait la Suisse ? le danger est grave ! Comprenant enfin la bonne foi des Alliés, elle leur communique la nouvelle : on voit alors nos territoriaux aller creuser des tranchées à l'extrême frontière suisse, nos zouaves et nos coloniaux aller faire bonne garde, après entente avec le Gouvernement suisse, dont une mission militaire venait de se rendre au Grand Quartier Général français (mars 1917), en réponse à la visite qu'une mission militaire française fit à Berne, en février, au sujet du plan de défense. Il est à croire que cette attitude énergique, que ces préparatifs de défense furent connus des Allemands, qui, jugeant l'enjeu trop gros à courir, renoncèrent à leur tentative.

La Suisse était définitivement sauvée.

Mais que devenait la Savoie pendant ces quatre années de guerre ?

Les troupes françaises parties du territoire neutralisé, on aurait pu croire un instant que des milices suisses viendraient y faire une sorte de police locale... Non... Ce ne fut qu'assez tard, en 1915, que des garde-frontières furent installés le long de la frontière, ayant pour seule mission d'empêcher la contrebande de guerre et de tenir la Savoie hermétiquement fermée. C'était en quelque sorte un « cordon sanitaire » plutôt qu'une protection militaire.

Une autre conséquence, sinon plus grave, du moins plus pénible pour tout cœur français, fut l'interdiction faite par le Gouvernement suisse, d'*hospitaliser en Savoie les soldats blessés*. Le Gouvernement français n'osa pas, devant ce rappel brutal du 4 août 1914, envoyer en Savoie dont, cependant, les villes d'eaux (Evian, Thonon), les stations de montagne (Saint-Gervais, Chamonix) étaient toutes désignées pour donner un peu de repos tant physique que moral à nos braves blessés, les soldats que la Croix-Rouge se proposait d'y transporter. Et l'on vit alors cette anomalie frappante (pour ne pas employer une autre expression), les blessés français retour de captivité aller se faire soigner en Suisse, à Montreux, Lausanne, Vevey ou Genève et ne pouvoir l'être en Savoie neutre, donc en France ! D'après la statistique du major Edouard Favre, dans son livre intéressant sur « L'Internement en Suisse », 37.515 Français furent soignés en Suisse en 1916, 1917 et 1918 ! Il y eut bien des hôpitaux complémentaires créés, mais où seuls étaient admis les convalescents ou les soldats permissionnaires malades !...

C'était tout à fait insuffisant.

Un autre point de vue qui ne s'était jamais présenté au cours de l'Histoire, fut la *Question des Usines et des Industries de guerre*.

Jusqu'alors les munitions, les armements étaient confiés à des entreprises d'Etat ou contrôlées par l'Etat. En temps de paix, tout Gouvernement sage prenait ses précautions pour que, une guerre venant à surgir, il ait en réserve, dans ses arsenaux, assez d'obus, de canons, de balles, de fusils pour en pourvoir largement ses troupes. Certes, le Gouvernement de la République française, en face des armements considérables de l'Allemagne, dans les années qui précédèrent la guerre, après surtout ses provocations d'Agadir, avait pris des précautions militaires, en renforçant l'armée nationale par la loi de 3 ans. Mais la guerre européenne, si brusquement déchaî-

née en 1914, l'avait un peu surpris, surtout par la quantité colossale de munitions, d'armes de tout calibre, que la fournaise engouffrait ; il fallut recourir au plus pressé et créer le plus vite possible des usines pour fournir à nos armées le matériel dont elles avaient besoin. « On ne lutte pas avec des hommes contre du matériel », disait une brochure à l'usage et à l'instruction des corps de troupes, maxime dont nous avons éprouvé la véracité, au prix de notre propre expérience.

On pouvait alors se demander si la neutralisation de la Savoie allait être un obstacle à la création d'usines de guerre, et à la fabrication par celles-ci d'engins de combats ! La question était en effet assez délicate à résoudre. En principe, une nation neutre ne doit fournir aucune arme à chacun des adversaires quels qu'ils soient, à moins de faire de la contrebande de guerre.

En droit international théorique, donc pur, la Suisse, nation neutre au même titre que les provinces de la Savoie qui jouissent de la neutralité suisse, de la *même manière que si elles appartenaient à celle-ci*, ne devait faire pencher le plateau de la balance en faveur d'aucun belligérant. Qu'elle fabrique des armes, des munitions spéciales pour son usage propre ! Oui, *mais non* pour venir en aide aux combattants. En pratique, cette théorie ne fut jamais respectée. C'eut été pour la Suisse, enclavée entre les Puissances de « proie » et les Puissances de Droit, la ruine complète de son commerce, la faillite à bref délai, la famine dans son acception la plus grande. Elle avait en effet besoin de charbon, dont son grand fournisseur était l'Allemagne. Elle avait besoin de vin, de blé du côté de la France. Pour pouvoir payer ces diverses denrées, elle n'avait que le produit de son industrie, qui, par la force même des choses, fut vite orientée en vue des besoins de la guerre. Des usines de Locle, de la Chaux-de-Fonds, de Neufchatel, outillées pour la petite mécanique, nous fournirent des pièces détachées pour les percuteurs, les fusées de nos obus, etc., etc. ; en revanche, la France lui accorda un port franc (Cette) pour son commerce, et des facilités de communication pour le transit de ses produits, denrées alimentaires, de ses frontières à la mer... Dans ces conditions, la Suisse aurait eu mauvaise grâce à venir faire des objections au Gouvernement français, lors de l'établissement en Savoie d'usines de guerre ; aussi s'en abstint-elle.

Le Gouvernement français reconnaissait bientôt d'ailleurs officiellement ce droit, en le sanctionnant par un arrêté du Ministre

des Finances en date du 1^{er} juillet 1916, qui étendait à toutes les usines de la zone travaillant pour l'administration de la Guerre, le droit d'entrer leurs produits en France, sans que leur outillage (conditions inédites jusqu'alors, mais voulues par la nécessité) fût français ou nationalisé par le paiement des droits, ce qui était la règle ordinaire jusqu'alors.

AINSI

entendue, et comme nous venons de l'examiner, aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, la zone neutre de la Savoie était bien plutôt une charge pour la France, l'obligeant à certaines restrictions de son droit de souveraineté et n'étant garantie d'autre part que par une obligation de défense tout à fait facultative de la Suisse.

Une telle anomalie pouvait-elle subsister longtemps encore ?

CHAPITRE IV

MAINTIEN OU SUPPRESSION DE LA NEUTRALISATION SAVOYARDE

C'est la question que l'on s'est posée, à l'issue victorieuse de la Guerre 1914-1918 : le Gouvernement français pouvait-il tolérer ainsi un dénombrement de sa nationalité ?

De longtemps déjà, une solution a été envisagée, mais jusqu'à présent, peut-on dire, au point de vue plus théorique que pratique, puisque même en cas d'accord entre les deux principales intéressées, la Suisse et la France, il eut fallu obtenir l'assentiment des Puissances signataires des Congrès de Vienne et de Paris, en 1815 ; étant données les jalousies diplomatiques des Etats de l'Europe, après 1870 surtout, jusqu'à notre époque, c'eut été peine perdue que de le proposer, et le Gouvernement français l'a compris si bien qu'il s'en est abstenu.

SECTION I. — MAINTIEN DE LA NEUTRALITE

Faut-il maintenir ou supprimer cette neutralisation de la Savoie ?

A cette question, de nombreuses réponses ont été faites ; *pour les Suisses surtout, il faut la maintenir.*

Quelle est leur thèse ?

La discussion ne date pas de nos jours. Tant que la Savoie fut une possession des Ducs de Savoie, ces derniers avaient de trop bonnes raisons à faire valoir (nous l'avons vu plus haut) pour demander la déneutralisation de cette province. Aussi, jusqu'en 1860, aucune polémique ne se rencontre à ce sujet. Mais quand Napoléon III succède comme souverain à la Maison de Savoie, la question de la neutralisation savoyarde, simple pourtant d'après les traités de 1815, avait déjà évolué, et la Suisse en avait, en quelque sorte, tourné les dispositions en sa faveur. Sur quoi se basait-elle ? Tout d'abord sur l'acte d'acceptation de la Diète du 12 août 1815, où il est dit : « 1° Les actes du Congrès de Vienne du 29 mars 1815, en ce qui regarde le canton de Genève et la neutralisation du Chablais et du Faucigny sont *acceptées avec reconnaissance*. »

Que veut-on dire par reconnaissance ? Nos voisins l'interprètent dans le sens que la neutralité de la Savoie convenait beaucoup à la Suisse. La Diète chargée d'élaborer les plans du projet dit que : « Cette neutralisation offre des avantages réels pour la Suisse. Et ce qui le prouve c'est l'empressement avec lequel des délégués genevois ont agi pour la faire aboutir. »

Si l'arrangement ainsi conclu était intéressant pour la Sardaigne, il l'était aussi pour la Suisse : Cela découle du contrat synallagmatique intervenu à cette époque, également avantageux pour les deux parties contractantes.

La Suisse se base en outre sur l'art. 2 du traité de cession de la Savoie à la France du 24 mars 1860 : « Il est également entendu que Sa Majesté le Roi de Sardaigne *ne peut transférer* les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même, et qu'il appartiendra à l'Empereur des Français de s'entendre à ce sujet, tant avec les Puissances représentées au Congrès de Vienne qu'avec la Confédération Helvétique, et de *leur donner les garanties* qui résultent des stipulations rappelées dans le présent article. » En disant : ne peut transférer, c'est indiquer que la Sardaigne reconnaît qu'une charge, une obligation lui incombe, et que la France à qui elle transfère ce territoire, en hérite. — Bien plus, le texte parle de *garanties*, donc d'obligations encore.

On peut citer aussi la déclaration du Conseil Fédéral du 19 mars 1860 : la Suisse peut attendre avec confiance le maintien des droits que lui assurent les traités. (Depuis 1815, l'obligation est

devenue un droit !), elle peut attendre, que si réellement un changement de l'état de choses devait avoir lieu, et si la Savoie devait être cédée, la possibilité lui serait donnée, par l'*adjonction de Provinces neutralisées*, de défendre avec succès sa neutralité et son indépendance.

Un autre argument mis en relief est l'intention pour la Suisse de demander la neutralisation du pays de Gex afin que la défense de la Suisse au Sud-Ouest fût plus facile. Malgré sa diplomatie, Pichet de Rochemont ne put y parvenir ; sinon, c'eût été un triomphe et le complément utile de la neutralité de la Savoie.

L'opinion italienne se rangeait à cette thèse, et vers 1881 spécialement un journal des organes du Ministère Italien *La Bassegna*, à propos d'une polémique française, où l'on soutenait qu'en cas de conflit le premier soin de la France devrait être, non certes d'évacuer la Haute-Savoie, mais de l'occuper fortement, prétendait que le principe de neutralité lui-même ne pouvait être mis en discussion ; sans doute, ajoutait ce journal, il y a telles modifications provenant de la situation actuelle, créée il y a vingt-trois ans, qui peuvent être l'objet de négociations entre la Suisse et la France. Elles touchent à des points secondaires, aux formes de la neutralité, à la procédure à suivre pour retirer les troupes, aux conditions d'occupation de la zone en cas de guerre.

Nous sommes de cet avis, mais pourquoi ne pourrait-on que modifier les points « secondaires » de cette neutralisation ? En 1880-1885 surtout, la situation en Europe n'était plus celle de 1860 : devant la Triple alliance, et son alliée l'Italie, notre voisine de Savoie, les craintes zoniennes étaient vives de voir leur pays livré sans défense à l'ennemi, en cas de conflit déjà très possible à ce moment.

Aussi, comprenant tout le bien qu'ils auraient retiré de sa suppression, demandaient-ils le droit de souveraineté intégral de la France sur la Savoie.

SECTION II. — SUPPRESSION DE LA NEUTRALISATION

La thèse française s'oppose donc totalement aux théories de notre voisine Suisse. C'est que ce ne sont pas les motifs qui manquaient au Gouvernement français pour en demander et en hâter la disparition. C'étaient d'abord les événements politiques et diplo-

matiques de la fin du dix-neuvième siècle. C'étaient ensuite les nombreux incidents que cette question avait fait surgir. C'était enfin la mutilation de l'unité française difficile à tolérer.

1° EVENEMENTS POLITIQUES DE LA DERNIERE MOITIE DU DIX-NEUVIEME SIECLE

Au lendemain de l'annexion de la Savoie à la France (nous en avons parlé plus haut) la situation économique de cette riche province, alors défavorable à la Sardaigne, du fait de cette barrière des Alpes qui entravait tout trafic et commerce avec le pays mère, fut retournée à notre profit. Au lieu d'une frontière instable tracée à coup de discussions et de traités, ligne donc tout à fait conventionnelle au lieu d'être naturelle, nous avons entre l'Italie et nous, les Alpes, notre frontière naturelle de tous âges. L'avantage était déjà considérable ; il l'eût été plus, si le Roi de Sardaigne avait pu libérer la Savoie de cette sorte de servitude neutre, très bonne pour lui comme état tampon entre la France guerrière de Napoléon et ses possessions, mais à coup sûr bien inexplicable au point de vue purement français, qui devenait dès lors le point dominant. Il y avait les traités de 1815 à respecter, et surtout l'adhésion à obtenir non seulement de la Suisse, mais de tous les Etats parties aux traités de 1815, qui, ayant créé cette neutralité, étaient seuls qualifiés pour la faire disparaître.

Comme le disait un journal italien, en 1881 : Le principe de la neutralité « est placé sous la sanction des Traités anciens et récents, et sous la garantie des principales puissances de l'Europe ». Et, d'autre part, la République impériale et républicaine n'a-t-elle pas reconnu cette neutralité pendant vingt-trois ans ? Pourquoi devrait-elle maintenant la mettre en doute et la supprimer !... Aucun changement n'est possible qui porterait atteinte aux principes. Ici toute modification, même la plus insignifiante, doit être communiquée aux Puissances signataires. C'est pourquoi nous nous réservons de faire entendre notre voix le jour où nous verrons le Gouvernement français prendre l'initiative d'une modification quelconque au Traité de 1815. »

D'après cet extrait d'un journal officieux voisin, on peut se rendre compte que le moment n'était pas venu de parler d'un changement quelconque de cette neutralité. Il eut fallu l'adhésion

de trop de puissances : l'Autriche, la Prusse, la Sardaigne, la Grande-Bretagne, la Russie... Pour cette dernière, l'entente eut été relativement facile. L'accord avec la *Grande-Bretagne* l'eut été déjà moins.

On se souvient sans peine qu'en 1860 elle était complètement opposée à la cession de la Savoie à la France, et que si elle ne put l'empêcher, elle n'en fit pas moins faire de nombreuses démarches par son ambassadeur et proposa de la rattacher à la Suisse. Quant à l'*Italie*, dont l'attitude arrogante, depuis son entrée dans le sillage de l'Allemagne, fut cause d'incidents de frontière, tout aussi bien que son alliée l'*Autriche* et encore la *Prusse devenue l'empire allemand* en 1870, il était de toute bonne politique de ne rien leur demander, pour s'éviter un refus. Et cependant, c'est à ce moment plus que jamais, alors que l'armée italienne, accrue sur les Alpes, y faisait de perpétuelles manœuvres que l'on peut qualifier d'agressives, qu'une armée française fortement appuyée sur un terrain préparé eut été utile en Savoie pour montrer que le pavillon français y flottait toujours. Plus qu'à tout autre moment de l'histoire, de 1860 à 1914, la Savoie était à la merci d'une brusque invasion. Qu'eut pesé en effet cette soi-disant neutralité étriquée devant les ambitions de puissances de proie, pour qui les traités ne sont que « chiffons de papier » et qui, chose plus anormale encore, auraient été les premières à violer cette neutralité qu'en 1815 elles s'obligeaient à garantir. La guerre actuelle a prouvé, par l'exemple de la Belgique, jusqu'où peut aller la réalisation d'un plan préconçu d'avance, mis au service d'ambitions de domination mondiale !

2° NOMBREUX INCIDENTS CAUSES PAR CETTE NEUTRALITE

Cette neutralité, depuis que la France l'a fait sienné en 1860, en 54 ans seulement combien d'incidents ne nous a-t-elle pas causés ! Chose étrange, tant qu'eurent les ducs de Savoie qui en eurent la possession, aucune discorde, même aucun incident, ne s'éleva. Mais, dès 1860, des dissensions ne vont pas tarder à se faire jour.

C'est déjà avant l'annexion ; alors que tout se passe bien en ce qui concerne la zone franche de la Savoie il n'en est pas de même en ce qui concerne la zone neutre. Ainsi qu'il a été dit plus haut,

depuis 1815, la théorie de la neutralisation a subi une forte évolution. La Suisse, poussée et soutenue par l'Angleterre, qui voit d'un mauvais œil la réunion de la Savoie à la France, réclama en 1860 la Savoie, en vertu de prétendus droits qu'elle aurait eus du fait de la neutralité qu'elle devait protéger. Et en Suisse, l'on croyait fermement que la Savoie lui serait rétrocédée plus tard, en se basant sur la déclaration du Conseil Fédéral de mars 1860 ainsi conçue : « La Suisse peut attendre avec confiance le maintien des droits que lui assurent les traités et peut attendre que, si réellement un changement de l'état des choses devait avoir lieu, et si la Savoie devait être cédée, la possibilité lui serait donnée par *l'adjonction des provinces neutralisées*, de défendre avec succès sa neutralité et son indépendance. »

En 1893, à propos de la construction d'un fort au mont Vuache et de manœuvres des troupes françaises autour de Saint-Julien, dans les environs du Salève, la presse suisse et même le Gouvernement helvétique ne tardèrent pas à pousser les hauts cris, en prétendant que l'on violait les traités de 1815, et que sa neutralité n'était plus efficacement garantie. Comme le disait dans un ouvrage paru à Genève en 1883 « A propos d'une étude de droit international sur la neutralité de la Savoie du nord », « non seulement nous avons le droit mais encore le devoir de défendre notre neutralité... ; lorsqu'on construit des forts, il est certain que c'est avant tout pour se défendre... ; nous savons aussi que les forts sont comme le paratonnerre : ils attirent la foudre. Un ennemi éprouve le besoin de les prendre pour ne pas les laisser sur ses flancs ou ses derrières et souvent c'est aussi en avant des forts que se livrent les grandes batailles. Les forts français de nos frontières nous offrent donc d'agréables perspectives. »

C'est à croire qu'à ce moment-là la Suisse craignait la violation de sa neutralité, mais... par la France ! et redoutait que la France, comme l'ajoute un peu plus loin le même auteur, « en bâtissant une grande ligne de forts le long de notre frontière ouest... a un peu pensé à l'éventualité de la revanche. Cette ligne fournirait une excellente base d'opérations, derrière laquelle on pourrait se replier en parfaite sécurité, en cas d'échec. Et, si du Vuache on traçait une nouvelle ligne de forts sur la rive gauche de notre lac (!) nous n'avons pas besoin d'expliquer combien cela faciliterait l'offensive de la France et la violation par elle de notre neutralité !... »

On peut donc en juger : notre voisin ne se sentait pas en sécurité... et ce n'était pas que du bluff local, puisque cette question eut sa répercussion diplomatique en France, puisque désormais, on ne construisit plus aucun fort, et que les manœuvres militaires, causes de troubles en 1882, n'ont jamais été reprises, notamment celles qui, annoncées en 1893, furent contremandées par la Suisse.

Faut-il y voir une reconnaissance tacite du bien fondé des prétentions de nos voisins suisses, ou plutôt le désir pour le Gouvernement français d'éviter toute complication future et inutile ! C'est notre meilleur avis, et ce faisant la République française a fait preuve de sa courtoisie habituelle, en même temps aussi certainement d'un respect exagéré des conventions.

En 1890, la question redevient brûlante : c'est le moment de froid assez vif avec l'Italie, causé par des incidents tout à fait regrettables de septembre. En 1893, au mois de janvier, brusquement les vingt-deux bataillons italiens recevaient l'ordre de quitter leurs garnisons diverses pour occuper leurs emplacements d'été.

En même temps que des bataillons de ligne et de bersaglieri étaient massés aux principaux passages des Alpes (*Temps*, 5 février 1894), en même temps encore, le Gouvernement italien procédait à l'appel anticipé de la classe 1873 (1893 en France) pour le 15 mars au plus tard. Devant ces préparatifs, agressifs, n'en doutons pas, que pouvait faire la France ?... Pas même renforcer ses troupes de couverture, ne fut-ce que pour imposer le respect du pavillon français. C'est ce que comprirent MM. Orsat, Duval, Thonion, alors députés de la Savoie, en déposant le 19 février 1894, une proposition de loi relative aux chasseurs à pied, et dont l'article unique était ainsi conçu : « Le nombre des bataillons de chasseurs à pied est porté de trente à trente-deux. Les deux nouveaux bataillons sont au nombre de ceux spécialement affectés à la défense de la frontière ds Alpes. » Cette proposition prudente ne trouva pas d'écho à la Chambre française. Heureusement, l'attitude de l'Italie n'était qu'une mesure de pression. L'orage fut écarté, et la Savoie une fois de plus épargnée.

Il faut aller ensuite jusqu'en 1912, date à laquelle se signe la fameuse convention du Gothard, mettant l'emprise allemande sur les chemins de fer, donc sur les points stratégiques, et menaçant ainsi de façon directe, avec la violation de la neutralité suisse,

rendue beaucoup plus facile, celle de la Savoie. Et à ce moment-là encore, comment peut-on penser que la Savoie peut être efficacement protégée par la Suisse, ou par sa fiction de neutralité ?

Aussi le maintien d'une telle *servitude* (le mot n'est pas trop fort) était-il difficile.

3° MUTILATION DE L'UNITÉ FRANÇAISE

Chaque fois d'ailleurs que les relations diplomatiques avec les pays voisins furent tendues, de nombreuses plaintes affluèrent au Gouvernement français, demandant d'amples mesures de sauvegarde.

En 1860, on ne se rendit pas un compte bien exact, du moins les populations savoyardes, des charges que cette soi-disant neutralité entraînait avec elle. Alors, en pleine période de paix, de prospérité, on ne voyait là qu'une garantie de vie calme, jamais troublée, assurée aux habitants du pays, auxquels l'horreur d'une invasion serait toujours épargnée. Mais, dès 1870, un orage gronda, plus tard en 1875, puis en 1883... Quand on sentit diminué le respect du droit découlant des traités, l'opinion publique savoyarde s'émut. Les députés savoyards s'en firent toujours l'écho fidèle et leurs doléances en sont enregistrées dans beaucoup d'actes officiels des diverses époques, rappelant les paroles de M. Frey, ancien président de la République helvétique : « Nous ne nous faisons pas d'illusions ; ce n'est pas pour nos beaux yeux que les Etats extraordinairement armés qui nous entourent, respectent notre territoire ; si l'un d'eux estimait utile de nous envahir, il n'hésiterait peut-être pas longtemps. Si nous nous bornions alors à invoquer notre neutralité juridiquement, nous serions les premières victimes de notre imprudence et nos protestations ne serviraient qu'à nous faire plaindre, ce qui est insuffisant. »

Nos députés, en 1893, n'hésitaient pas à déclarer hautement : non ! Nous ne pouvons compter que sur nous-mêmes et sur la nation à laquelle nous appartenons. Les populations si patriotes de la Haute-Savoie sont et veulent rester françaises. Elles le sont devenues en 1792, malgré Montesquieu qui leur conseillait de s'annexer à la Suisse ou de former une petite République indépendante, contre l'avis d'orateurs éminents de la Convention, laquelle, dans son admirable respect de la volonté des peuples et son horreur des conquêtes ne se laissa fléchir que par le vœu unanime des représentants

de la Savoie demandant à faire partie intégrante de la République française. Elles sont revenues à la France en 1860, malgré Napoléon III qui voulait les céder à la Suisse. Et c'est parce qu'elles veulent rester françaises, qu'elles sont inquiètes de se sentir isolées de la mère-patrie, sans aucun instrument de défense, entre deux voisins qui les convoitent.

Il est absolument nécessaire de fermer cette grande porte ouverte entre les lignes fortifiées des Alpes et celles des Vosges, qui permettrait de les tourner et de les rendre inutiles.

M. Duval, député de la Haute-Savoie, maire de Saint-Julien, reconnaissait aussi et demandait au Gouvernement français des mesures de sécurité plus *tangibles* : « Nous estimons qu'il y aurait une imprudence extrême à compter absolument sur le bénéfice de la neutralité, pour croire notre pays à l'abri d'une surprise ; et comme on n'est jamais si bien servi que par soi-même, nous avons aussi le droit de compter sur la France pour notre sauvegarde. »

L'écho est le même dans la presse locale, qui parle des populations si patriotes de la Haute-Savoie : « Elles sont françaises cependant et désirent rester françaises. Pourquoi alors leur refuser des moyens de défense ? Récemment encore, la création de deux nouveaux bataillons alpins qu'on destinait au Chablais et au Faucigny a été repoussée par la Commission de l'Armée ; d'autre part, aucun ouvrage de fortification n'est même en projet dans cette partie de la frontière des Alpes. Il est cependant temps de songer à la défendre. »

Malgré ces avertissements, ces appels, maintes et maintes fois répétés, rien ne fut fait dans le sens ou d'une suppression de cette neutralité devenue une lourde charge, ou de sa défense éventuelle.

Et, à l'heure actuelle même, où nous écrivons ces lignes, alors que la suppression de la neutralité savoyarde est chose faite, il n'est pas étonnant de voir que, malgré notre amitié-alliance avec l'Italie, le Gouvernement français se dispose à enlever le peu de troupes qui, jusqu'ici, montait la garde aux frontières du Léman. M. Bartholoni, le nouveau député savoyard, a protesté comme il convient, le 10 janvier 1920, contre une pareille mesure rappelant que : 1° la ville de Thonon entr'autre est intéressée à conserver une garnison ; 2° que l'intérêt des officiers est de ne pas être envoyés à Annecy où ils ne trouveraient à loger ni eux, ni leurs familles, rappelant aussi, au point de vue national, qu'il était nécessaire

maintenant, encore plus que jamais, au lendemain de la suppression de la neutralité militaire de la Haute-Savoie, de voir l'uniforme français sur les bords du lac Léman, où viennent tant d'étrangers de toutes nationalités. Plutôt que d'éloigner nos soldats de la frontière, ne serait-il pas plus opportun, en effet, de les en rapprocher ou d'en augmenter le nombre !

Il est rare de trouver dans l'histoire du Droit public français une semblable situation d'une province vis-à-vis de son suzerain. Heureusement, tous ces événements politiques, ces incidents de nations à nations, ces réclamations de l'opinion publique n'ont pas été sans résultats ; et le moment favorable tant cherché par le Gouvernement français s'étant enfin présenté le 11 novembre 1918, c'est sans hésitation aucune que la suppression de la neutralité savoyarde a été décidée et réalisée par le traité de Versailles (11 juin 1919), Saint-Germain (10 septembre 1919), le premier signé avec l'Allemagne enfin écrasée et entré en vigueur le 10 janvier 1920 et le second avec l'Autriche. La Suisse, d'ailleurs, la principale intéressée, a reconnu par la bouche de M. Ador, le 21 novembre 1919, à la tribune du Conseil national suisse, que cette neutralisation n'avait plus de raison d'être aujourd'hui que « la Savoie est française et qu'il y avait quelque chose d'humiliant pour ce pays de sentir peser sur lui une vaine servitude militaire ».

~~~~~

## CHAPITRE V

# SUPPRESSION DE LA NEUTRALITÉ SAVOYARDE

## Traité de Versailles (Juin 1919)

Créée ainsi au lendemain d'un grand conflit européen, la neutralité savoyarde a pris fin de la même façon, à la suite de la grande guerre de 1914-1918, qui a bouleversé non seulement l'Europe, mais encore le monde entier. C'est à la demande du Gouvernement français que la clause, alinéa 1 de l'article 92 de l'acte final du Congrès de Vienne, et alinéa 2 de l'art. 3 du traité de Paris du 20 novembre établissant cette neutralité, a été abrogée.

### SECTION I. — LES TRAITES DE 1919.

*Les articles 435 du traité de Versailles et 375 du traité de Saint-Germain disposent ainsi :*

« Les Hautes Parties contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815, et notamment l'acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de la Savoie, telle qu'elle est déterminée par l'alinéa 1 de l'article 92 de l'acte final du Congrès de Vienne et l'alinéa 2 de l'article 3 du traité de Paris du 20 novembre 1915 ne correspondent

plus aux circonstances actuelles. En conséquence, les Hautes Parties contractantes prennent acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone, qui sont et demeurent abrogées... — Annexe 1. Le Conseil Fédéral suisse a fait connaître au Gouvernement français, à la date du 5 mai 1919, qu'après avoir examiné dans un même esprit de sincère amitié la disposition de l'art. 435 des conditions de paix présentées à l'Allemagne par les puissances alliées et associées, il a été assez heureux pour arriver à la conclusion qu'il lui était possible d'y acquiescer, sous les considérations et réserves suivantes : 1° *Zone neutralisée de la Haute-Savoie*. — a) Il sera entendu qu'aussi longtemps que les Chambres fédérales n'auront pas ratifié l'accord intervenu entre les deux Gouvernements concernant l'abrogation des stipulations relatives à la zone neutralisée de la Savoie, il n'y aura rien de définitif de part ni d'autre à ce sujet. — b) L'assentiment donné par le Gouvernement suisse à l'abrogation des stipulations sus-mentionnées, pré-suppose, conformément au texte adopté, la reconnaissance des garanties formulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815, et notamment par la déclaration du 20 novembre 1915. — c) L'accord entre les Gouvernements français et suisse pour l'abrogation des stipulations sus mentionnées ne sera considéré comme valable que si le traité de paix contient l'article tel qu'il aura été rédigé. En outre, les parties contractantes du traité de paix devront chercher à obtenir le consentement des puissances signataires des traités de 1815 et de la déclaration du 20 novembre 1815, qui ne sont pas signataires du traité de paix actuel... D'autre part, le Gouvernement de la République ne doute pas que le maintien provisoire du régime de 1815, relatif aux zones franches, visé par cet alinéa de la note de la Légation suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel ne constituera en aucune façon une cause de retard à l'établissement du nouvel état de choses reconnu nécessaire par les deux Gouvernements. La même observation s'applique à la ratification par les Chambres fédérales, prévue à l'alinéa a du primo, de la note suisse du 5 mai, sous la rubrique « Zone neutralisée de la Haute-Savoie ».

C'est l'affirmation nette de la déneutralisation de la zone savoyarde. C'est enfin la réalisation totale de l'unité française, la reconnaissance par le Gouvernement français du peu d'illusions

qu'il s'en faisait sur la valeur de ces mots : « Neutralité de la Savoie et du Faucigny ».

Il y a donc quelque chose de changé depuis 1860, depuis 1912, depuis 1914. Comme le dit fort bien l'art. 435 au début, les stipulations relatives aux zones neutres de la Haute-Savoie ne correspondent plus aux circonstances actuelles, c'est-à-dire au renouveau d'essor de la République française, accablée depuis 1870 sous le poids d'une défaite, dont les destinées venaient enfin de se révéler après quatre ans d'une lutte unique dans les annales de l'Histoire. Le Droit vient de l'emporter sur la « Kultur ». Il est bien naturel de voir que ce qui a été imposé jadis à la France en vertu des traités, et qui constituait comme un démembrement de son unité territoriale et politique, ait été abrogé.

Les circonstances actuelles, heureusement, nous ont été favorables. Sans cela et si le sort des armes nous avait été contraire, il est fort probable qu'à cette heure notre belle Savoie ne serait plus française. N'oublions pas les revendications suisses de 1860, n'oublions pas le rêve de domination allemand, Hambourg-Golfe Persique, et nous saurons ainsi que si la défaite avait courbé nos drapeaux, il est plus que probable que la Savoie eut été donnée à la Suisse, en compensation d'autres avantages, soit au Gothard, soit sur le Rhin, concédés à l'Allemagne.

C'est, à notre sens, œuvre utile qu'a fait la Conférence de la Paix et à laquelle la Suisse n'a pas hésité à donner sa pleine et entière adhésion. Le temps est passé, où, comme en 1884, l'opinion et même le Gouvernement s'irritaient pour la construction d'un fort en Savoie, ou pour d'inoffensives manœuvres militaires aux environs de Genève. Quiconque a parcouru les ouvrages de cette époque s'est parfaitement rendu compte du sentiment de méfiance qui régnait chez nos voisins suisses à l'égard de la France. Si je m'en rapporte à la petite brochure parue à Genève en 1883, où il est dit textuellement : « Au dire des stratégestes de toutes les puissances qui nous entourent, la France est la seule qui ait intérêt à violer notre neutralité (page 23)... depuis que Gambetta est mort n'y a-t-il absolument plus personne en France qui rêve la revanche ? Espérons-le. Mais nous n'en sommes pas bien certain, et si un jour ces velléités revanchistes reprennent, nous ne savons que trop ce qui nous attend. Le maréchal Sébastiani a dit du haut de la tribune française que, pour attaquer l'Allemagne, il fallait traverser la Suisse... nous pouvons peut-être bien nous dire qu'en bâtissant une

grande ligne de forts le long de notre frontière ouest, on a un petit peu pensé à l'éventualité de la revanche. Cette ligne fournirait une excellente base d'opérations, derrière laquelle on pourrait se replier en parfaite sécurité en cas d'échec. »

On avait donc peu confiance en notre République.

Depuis, les temps ont évolué et l'avenir a pu prouver la pureté de nos intentions, depuis le début de la guerre de 1914 surtout. Aussi, après la victoire française, la Suisse a-t-elle reconnu, proclamé hautement notre loyauté. Ce sont les paroles de son président, M. Ador (27 septembre 1919) : « Je voudrais, a-t-il dit, que l'on se rendît bien compte, partout en France, de l'immense preuve de sympathie et de confiance que nous nous sommes montrés prêts à lui donner en renonçant aux droits résultant des traités, en ce qui concerne la zone militaire de la Savoie ; *ce fut là, de notre part, un acte extrêmement amical*. Assurément, nous savons que la France ne nourrit aucune intention agressive à l'égard de la Suisse. Mais, en acceptant de supprimer un droit que celle-ci pouvait considérer comme une servitude, nous n'en avons pas moins montré combien absolue était notre confiance. » Ce sont là des paroles qu'on ne saurait trop méditer, paroles d'autant plus, à retenir qu'elles tombent de la bouche d'un éminent homme d'Etat, député de Genève avant d'être président de la Confédération helvétique et qui, en cette qualité, avait plus que tout autre les éléments nécessaires pour se faire une opinion raisonnée, tout en défendant les intérêts de Genève, sa petite patrie, la première intéressée de toute la Suisse au maintien ou à la suppression de la neutralité savoyarde.

Le *Journal de Genève* du 4 novembre 1919 laisse aussi refléter cette impression de confiance. « Après une longue discussion, dit-il, la Commission du Conseil national, composée de M. Spahn, président ; M. le conseiller fédéral Calonder, M. le conseiller de légation Cramer, M. le professeur Max Hubert et M. le juge Logoz, a décidé non sans quelques oppositions, de renoncer à la neutralisation de la Savoie du nord. Elle a reconnu que cette neutralité et le droit d'occupation de la Suisse ne répondaient plus à la situation actuelle. Toutefois, plusieurs commissaires ont exprimé leurs regrets de voir disparaître une garantie qui, à leur avis, n'est pas sans valeur, aujourd'hui encore, pour la sauvegarde de la neutralité suisse, et aussi pour la protection et l'évacuation éventuelle de Genève. Cependant, les explications détaillées, soit du représentant et des députés

du Conseil fédéral, soit des députés des cantons plus particulièrement intéressés à la neutralité de la Savoie du nord (Genève, Vaud, Valais) ont prouvé à la grande majorité des commissaires que la Suisse pouvait renoncer aujourd'hui à cette neutralité, confiante dans la loyauté dont le Gouvernement français nous a donné tant de preuves, confiante aussi dans les relations d'amitié qui existent entre les populations de la Suisse romande et celles de la Haute-Savoie et du pays de Gex, relations qui sont pour nous la meilleure sécurité. »

D'après ces quelques extraits, on voit que, malgré ses adversaires, la suppression de la neutralité savoyarde a été réalisée dans un but surtout amical.

## SECTION II. — CONDITIONS D'APPLICATION ET VALEUR

### DES TRAITES DE 1919 RELATIVEMENT

#### A LA NEUTRALITE DE LA SAVOIE

La Suisse acceptait donc dans son principe la suppression de la neutralité de la Savoie. Elle admettait que l'accord intervenu avec la France sur cette question fut inséré à l'article 435 et 375 des traités de Saint-Germain et de Versailles. Mais, comme elle le dit expressément, leurs stipulations ne seront considérées comme valables que si le traité de paix contient l'article tel qu'il aura été rédigé, c'est-à-dire avec les conditions auxquelles la France doit souscrire.

*Quelles sont ces conditions ?* L'art. 435 les énumère tout au long et en prévoit trois.

1° La première, et qui est primordiale dans tout pays constitutionnel, est que l'accord intervenu entre les deux pays concernant l'abrogation des stipulations relatives à la zone neutralisée de la Savoie, soit ratifié par les Chambres fédérales. La formule en est très explicite et eut presque été de rigueur sous-entendue, puisque les plénipotentiaires suisses n'agissaient que sur l'ordre et sous le contrôle de leur Gouvernement, libre ensuite de la ratifier, et en tout cas de discuter la convention. En France, comme en Angleterre, en Italie, le traité de paix, à l'état de projet tant qu'il

n'a pas été ratifié par les Assemblées représentatives du pays, n'est devenu définitif qu'après leur vote. En Suisse cependant, on ne se hâte pas pour faire cette ratification.

Le 23 janvier 1920, en effet, la Commission du Conseil des Etats chargée d'examiner la question de la neutralité de la Savoie, qui devait se réunir le 25 janvier, vient d'être ajournée, jusqu'à nouvel avis, à raison des négociations en cours à Paris à cette heure, au sujet de l'interprétation de l'art. 435 du traité de Versailles. Le Conseil des Etats, qui doit ratifier après le vote du Conseil national, ne s'occupera de la question, pas avant que la reconnaissance de la neutralité suisse soit complètement éclaircie. C'est donc encore un ajournement. Mais depuis, les négociations continuées à Londres par M. Ador, viennent d'être couronnées de succès. La thèse suisse fortement appuyée par le Gouvernement français triomphe et l'Assemblée de la Société des Nations, réunie le 4 février 1920 à Londres, au Palais de Saint-James, vient de proclamer que :

« En acceptant les déclarations de la Suisse, le Conseil reconnaît que la neutralité perpétuelle de la Suisse est la garantie de l'inviolabilité de son territoire, telles qu'elles sont acquises au droit des gens, notamment par les traités et l'acte de 1815, sont justifiées par les intérêts de la paix générale et, en conséquence, sont compatibles avec le Pacte. »

2° Il est une autre condition, tout aussi importante, mais beaucoup plus difficile en quelque sorte à réaliser, parce que de caractère tout à fait international. Elle manifeste l'inquiétude de la Suisse « qui veut avoir une situation nette vis-à-vis de l'Europe » : les parties contractantes du traité de Paris devront chercher à obtenir le consentement des puissances signataires des traités de 1815 et de la déclaration du 20 novembre 1815, qui ne sont pas signataires du traité de paix actuel.

Quelles sont donc ces puissances ?

En 1815, le traité signé à Vienne le 20 mai réunissait la Sardaigne, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la France, la Prusse et la Russie. La déclaration dressée à Paris le 20 novembre 1815, l'était au nom de l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne le Portugal, la Prusse et la Russie. En 1919, la plupart de ces mêmes puissances y sont représentées : l'Italie, l'Autriche, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Portugal. Il n'y manque que la Russie ou plutôt ce

qui reste de l'empire russe tel qu'il existait en 1815, c'est-à-dire actuellement une puissance de second ordre, si on songe au morcellement de ce grand empire, dont la Pologne vient récemment de renaître de ses cendres et d'être constituée en Etat indépendant. Il n'y a donc que l'assentiment de cette dernière à obtenir, ce qui ne tardera guère et sera facile, si le Gouvernement français, comme il en est question ces jours-ci, se décide à entrer en pourparlers avec le nouveau Gouvernement russe, le Gouvernement des Soviets, et à le reconnaître officiellement. L'adhésion de la Pologne étant déjà acquise, celle du Gouvernement des Soviets rendra parfaite la deuxième condition mise par la Suisse à l'abandon par elle de la neutralité savoyarde.

3° La troisième condition, celle-là la plus importante de toutes est comme une compensation donnée à la Suisse et revendiquée par elle : « L'assentiment donné par le Gouvernement suisse à l'abrogation des stipulations sus mentionnées, est-il dit dans l'annexe à l'art. 435 — I, b — présuppose, conformément au texte adopté, la reconnaissance des garanties formulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815, et notamment par la déclaration du 20 novembre 1815. » C'est, autrement dit, *la reconnaissance de la neutralité suisse*, concédée en 1815, par les puissances alliées, que demande le Gouvernement suisse, en échange de l'abandon par la Suisse de tous droits sur la Savoie neutre. C'était de bonne politique car, en 1919, l'Europe étant remaniée, les traités de 1815 étant devenus caducs, il eut été fort plausible que les nouveaux Etats signataires du traité de Versailles déclarent à leur tour que la neutralité suisse « ne répond plus aux circonstances actuelles » et la suppriment d'une façon aussi radicale que lorsqu'ils l'avaient créée. Nos amis suisses ont fort bien compris qu'à notre époque où la neutralité est si peu en faveur, c'était un effort considérable que le Conseil fédéral avait dû faire pour aboutir à un résultat plus grand encore par sa portée internationale que celui des traités de 1815. Et les félicitations n'ont pas été ménagées de ce côté-là du Léman envers les négociateurs, spécialement envers M. le conseiller Colonder et M. le président Ador, pour le beau succès diplomatique qu'ils ont obtenu dans des circonstances difficiles. La déclaration de Paris du 20 novembre 1815 stipule expressément « que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière... » La dernière guerre a prouvé une fois de plus

la véracité de cette affirmation ; certains se sont cependant étonnés (1) de ce qu'il ait fallu « compenser » pour obtenir la proclamation nouvelle d'une vérité aussi fondamentale de la politique européenne de tous les temps. M. Gelpke, conseiller national, s'étonne ainsi que le Conseil fédéral eut dû payer d'une compensation la reconnaissance de la neutralité suisse. Selon lui, c'était à la Suisse à demander des dédommagements tels que : 1° la neutralisation du lac de Genève et la réglementation de son niveau ; 2° la libre navigation sur le Rhin ; 3° la reconnaissance du droit de libre disposition du Verarlberg (séance du 20 novembre 1919). M. Zurcher suit le même raisonnement et y voit un danger pour la Suisse et un affaiblissement de sa situation ; il réclame des compensations sur le Doubs, le Rhin et le Léman, et ne veut pas que la neutralité suisse soit liée à un accord franco-suisse. »

Mais que ces arguments sont de peu de valeur ! M. Ador le soutenait déjà. M. le conseiller fédéral Scherrer-Fullemann en a vite raison. « Pourquoi, dit-il, en effet, conserver des droits dont l'usage pourrait être dangereux, puisque nous désirons vivre en bonne amitié avec la France. Si nous avions vraiment possédé des privilèges politiques et moraux, nous aurions été fondés à réclamer des compensations, mais en vérité, nous devons reconnaître que ce n'est pas le cas. En outre, Genève n'est pas du tout protégée du côté de l'ouest, le pays de Gex n'étant pas neutralisé. »

Encore une fois ces arguments sont de peu de valeur, quand on constate l'importance actuelle de cette garantie nouvelle, précisément dans le cadre nouveau de la Société des Nations, où l'art. 21 du Pacte prévoit cette reconnaissance de l'art. 435, comme un des « engagements internationaux destinés à assurer le maintien de la paix ». Au point de vue purement suisse, ainsi que l'a déclaré récemment, dans les deux Conseils, M. le Président de la République helvétique, « notre peuple tient essentiellement à sa neutralité militaire, telle que les puissances signataires du traité de Versailles confirmant l'acte du 20 novembre 1815, l'ont reconnue expressément une fois de plus ». Et actuellement (8 février 1920), ce n'est qu'une question de détail à régler à Londres par le Conseil de la Société des Nations, sur la base des déclarations loyales des chefs des Gouvernements alliés. Ce sont MM. Ador et Hubert qui vont discuter la question et, comme dit le *Journal de Genève* de cette date : cette cause « est entre bonnes mains ». Les vœux du peuple suisse tout entier les accompagnent. Puissent-ils rap-

porter du Conseil de la Société des Nations une réponse nette et claire qui permette à notre peuple de réduire définitivement au silence ceux qui lui tiennent le langage du pessimisme et de la méfiance, et d'entrer la tête haute dans la grande Fédération des Peuples civilisés. Les journées et les semaines qui vont venir auront une influence capitale, non seulement sur l'avenir international de la Suisse, mais aussi sur l'harmonie intérieure entre confédérés.

On ne peut rien ajouter à de telles déclarations, prouvant que du côté suisse, encore plus que du côté français, on n'a pas hésité à faire des concessions pour arriver à un résultat agréable aux deux parties, à un véritable accord tout à fait amical.

### SECTION III. — AVANTAGES CONCEDES A LA SUISSE ET A LA FRANCE. ADMISSION DE LA SUISSE DANS LA SOCIETE DES NATIONS

Les conditions imposées entre les contractants étant à peu près remplies, comment, peut-on se demander, vont jouer les nouvelles clauses du traité de Versailles ? Il faut, avons-nous vu, avant toute chose, c'est-à-dire avant tout commencement d'exécution, la ratification expresse par les Chambres des pays aussi bien français que suisse, de l'accord intervenu. En France, c'est chose faite depuis la fin de l'année 1919. En Suisse, ce sera bientôt, après le referendum populaire qui, suivant la constitution suisse, doit avoir lieu. Déjà les votes du Conseil national par 86 voix contre 30, et du Conseil des Etats par 23 contre 6, sont émis (21 novembre 1920) ; actuellement le referendum a solutionné la question : en effet, le 10 mai, l'entrée de la Suisse est décidée par 400.000 voix et 11 cantons 1/2, contre 300.000 et 10 cantons.

Voici du reste la teneur de l'arrêté fédéral du 21 novembre 1919 :

« L'Assemblée de la Confédération suisse, après avoir pris connaissance d'un message du Conseil fédéral en date du 14 novembre 1919,

« Vu les déclarations et notes échangées entre le Conseil fédéral et le Gouvernement français, *décète* : 1° Le Conseil fédéral est autorisé à accéder, sous les réserves formulées par lui, dans sa note du 5 mai 1919 au Gouvernement français, à l'article 435 du traité de paix du 28 juin 1919 entre les puissances alliées et asso

ciées et l'Allemagne (art. 375 du traité de paix entre les puissances alliées, associées et l'Autriche), établissant :

« 1° La reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse par tous les signataires du traité de paix sus mentionnés du 28 juin 1919, telle qu'elle est envisagée dans le traité de 1815, et notamment dans l'acte du 20 novembre 1815 ;

« 2° La reconnaissance de la neutralité suisse comme un des engagements internationaux destinés à assurer le maintien de la paix dans le sens de l'art. 21 du pacte de la Société des Nations ;

« 3° L'abrogation de la neutralisation de la Savoie du nord ;

« 4° La constatation par les puissances signataires du traité du 28 juin 1919, qu'il appartient à la Suisse et à la France de régler entre elles d'un commun accord, le régime des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex dans les conditions jugées opportunes par les deux pays.

« Le Conseil fédéral est autorisé à accéder aux stipulations correspondantes des traités de paix encore en cours, établissant la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse, telle qu'elle était envisagée dans le traité de 1815, notamment dans l'acte du 20 novembre 1815, ainsi que la reconnaissance de cette neutralité comme un des engagements destinés à assurer le maintien de la paix dans le sens de l'art. 21 du pacte de la Société des Nations. »

Elle n'a donc pas demandé un délai considérable, bien préférable, malgré que le dernier alinéa de l'art. 435 stipule formellement que « le Gouvernement de la République ne doute pas que le maintien à titre provisoire du régime de 1815 relatif aux zones franches... ne constituera *en aucune façon une cause de retard à l'établissement du nouvel état de choses* reconnu nécessaire par les deux Gouvernements. La même observation s'applique à la ratification par les Chambres fédérales prévues à l'alinéa A du primo de la note suisse du 5 mai, sous la rubrique « Zone neutralisée Haute-Savoie et du pays de Gex dans les conditions jugées gréable de voir traîner en longueur ces ratifications. Actuellement la convention est parfaite.

Quels avantages en découlent ?

### I. — POUR LA SUISSE

Pour la Suisse, ils ne sont pas niables. C'est en tout premier lieu *la nouvelle reconnaissance de neutralité*, affirmée et garantie par un nombre de puissances autrement considérable, numériquement et politiquement en 1919, que lors des

traités de 1815. Au lieu de cinq puissances signataires, nous en avons seize ; une seule fait défaut : la Russie, ou plutôt cette partie de l'ancienne Russie, sous le Gouvernement des Soviets. De caractère jusqu'alors européen, cette neutralité devient mondiale, puisque nous la voyons reconnue par les Etats-Unis, le Brésil, la Chine, le Japon, jusque-là totalement étrangers à cette question essentiellement européenne ; par la Belgique, le Portugal, la Serbie, la Grèce, le Monténégro, nos alliés ; la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, les deux nouveaux Etats ; la Turquie, l'Autriche, l'Allemagne enfin, les vaincus de 1918 ; par l'Angleterre enfin et l'Italie, qui confirment leurs traités de 1815. Son avenir, bien menacé en 1914, surtout en 1917, apparaît à cette heure, plein d'espérance et définitivement scellé.

C'est aussi cet autre avantage résultant de la *suppression d'une soi-disant servitude militaire*, car, quoiqu'on en ait dit, en cas de conflit, en appliquant les traités à la lettre, c'eût été pour la Suisse une obligation, tout au moins morale, de venir contribuer à la défense de la Savoie livrée sans défense et sans défenseurs à la merci de l'ennemi. Et bien qu'à cette heure on ait pu compter sur l'armée suisse, dont on ne saurait mesurer le courage au petit nombre, il est plus que probable que n'ayant déjà pas trop d'hommes pour se défendre elle-même, il lui eût été pénible, et peut-être même difficile, d'en distraire une partie pour l'envoyer en France.

C'est encore la suppression de la servitude, établie au profit de la France sans aucun doute, de l'art. 8 du traité de Vienne du 20 mai 1815, spécifiant que les troupes françaises, en cas de conflit, « se retireront et pourront, à cet effet, passer par le Valais, si cela devient nécessaire », qui nous eût permis, en l'appliquant à la lettre, de masser, en cas de conflit franco-italien, une armée dans le Chablais et le Faucigny, puis au moment de la déclaration de guerre, de la lancer par le Valais sur le Simplon.

C'est enfin *l'admission de la Suisse dans la Société des Nations*.

## ADMISSION DE LA SUISSE DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

C'est la question capitale, peut-on dire, pour la Suisse.

Elle est intimement liée à l'art. 435 du traité de Versailles, et cependant et justement à cause de son importance, cette question de savoir si la Suisse, pays neutre, entrerait ou non dans la Société des Nations a été des plus discutées, tant par l'opinion publique que par les Chambres fédérales.

*Arguments des adversaires.* — Nombreux étaient les adversaires, dont les théories ont eu un écho jusqu'au Parlement suisse. L'un d'eux, des plus connus, le colonel *Specher*, a publié un mémoire des plus détaillés où il expose les raisons pour lesquelles la Suisse ne doit pas entrer dans la Société des Nations, et ce, en raison de sa neutralité (*Journal de Genève*, 21 janvier 1920). « Si, dit-il, dans les siècles passés, l'existence de régiments capitulés et le passage à travers la Suisse d'armées étrangères étaient considérés comme compatibles avec la neutralité, on a abandonné de façon explicite cette conception, non seulement en Suisse, mais aussi dans le reste du monde dit civilisé. On s'est convaincu que, seule une neutralité absolue a droit à être respectée et reconnue par les belligérants. C'est dans ce sens que s'expriment les prescriptions que le Conseil fédéral a édictées, avant et après le début des hostilités, sur le maintien de la neutralité, dans le sens très net d'une neutralité sans conditions et de même, la Convention de La Haye, en 1907, sur les droits et devoirs des neutres, démontre que cette conception de la neutralité existe aussi dans les autres Etats. (Comparez les prescriptions aux commandants de troupes sur le maintien de la neutralité, du 21 décembre 1912, spécialement le chiffre 2, et l'ordonnance du Conseil fédéral du 2 août 1914, sur le maintien de la neutralité de la Suisse.) C'est grâce seulement à cette interprétation stricte que notre neutralité a résisté à la très lourde épreuve des cinq dernières années de guerre, et que, non seulement les horreurs de la guerre ont été épargnées à notre pays, mais encore qu'il a été préservé d'une rupture interne. Nous devons donc déconseiller de la façon la plus catégorique d'abandonner ce principe éprouvé de la neutralité complète, qui a sauvé le pays de tous les plus grands dangers, en faveur d'une nouveauté qu'on recon-

naît être très incomplète et problématique, dont la portée ne doit pas être méconnue, mais qui nous apporte en tous cas la plus sérieuse atténuation à l'un de nos droits de souveraineté essentiel. » Et le mémoire se terminait ainsi : « A notre avis, la Suisse a toutes raisons, avant tout, pour des motifs d'ordre militaire, de ne pas accéder à la Société des Nations, afin de conserver sa neutralité perpétuelle, ligne directrice de toute sa politique étrangère, ainsi qu'à son indépendance. »

N'oublions pas, en lisant ces paroles, qu'elles émanent d'un homme qui, en pleine guerre, laissait, sans protester, ses subordonnés compromettre gravement la neutralité suisse, qui, par ses paroles mêmes, au fameux procès de Zurich, la compromettait lui-même, et qui vient ensuite défendre cette même neutralité composée par la Société des Nations, pour les apprécier à leur juste valeur ! C'est aussi la thèse de *M. le conseiller d'Etat Bruegger*, rapporteur de la minorité, qui voudrait que la Suisse reste à l'écart de la Société des Nations : « Nous n'avons pas besoin d'être membre de la Société des Nations, pour conclure des accords internationaux. En y accédant, nous obtenons peut-être des avantages matériels, mais nous nous engageons en même temps dans une voie dangereuse pour notre indépendance, et nous nous refusons à des interventions politiques dont la postérité nous demandera compte. Je suis navré de voir notre fière et libre Suisse courber la tête devant les puissances pour s'éviter des ennuis matériels. »

Devant ces quelques objections, il n'y a pas lieu de s'arrêter longtemps, car l'opinion publique et ses représentants aux Chambres fédérales d'abord, les événements politiques qui viennent de se dérouler ces jours-ci ensuite, en ont fourni la réfutation la plus formelle.

Il eut été en effet singulier que la Suisse, initiatrice de tant d'accords internationaux, se soit dérobée maintenant à une organisation internationale, constituée pour le maintien de la paix, et qui a aussi, si les adversaires sont nombreux, surtout du côté socialiste et suisse-allemand, ses partisans convaincus, dont on peut dire que les événements ont justifié et couronné les idées.

POURQUOI LA SUISSE DEVAIT-ELLE ENTRER  
DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ?

I. — Est-ce tout d'abord pour *imiter la Hollande*, cet autre pays, dont la neutralité ne date que du traité de 1839 (19 avril) et qui, cependant, vient de faire connaître son adhésion à son entrée dans la Société des Nations ? On peut se demander, en effet, sans lier absolument l'avenir de la Suisse au sort des autres peuples restés neutres pendant la Grande Guerre, quelle sera la situation de la Suisse, si, au lieu, par exemple, d'accéder seule à la Société des Nations, elle y entre en compagnie d'autres Etats qui, n'ayant pas été belligérants, se trouvent dans une situation analogue à la sienne ? Pour la Hollande, d'ailleurs, que sa situation géographique entre l'Allemagne et l'Angleterre, expose à subir les horreurs de la guerre, à qui aucun article du traité de Versailles ne garantit une neutralité perpétuelle, la question a été discutée et facilement résolue. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'elle a accepté la Société des Nations, sans en souligner en même temps les imperfections. Le message, que le Gouvernement néerlandais a adressé aux Chambres les expose de façon claire : « On ne peut nier que cette Société des Nations se présente autrement qu'on ne l'espérait primitivement. Le traité de paix appelle à l'existence une ligue qui a un double caractère : d'une part, une alliance des Etats victorieux avec le but de poursuivre la réalisation de leurs visées politiques nées de la guerre et de la victoire, et, d'autre part, une organisation politique géniale des peuples pour garantir une vie internationale politique basée sur le Droit. » La Hollande fera partie de cette Société des Nations, parce qu'elle a confiance que la Ligue sera en mesure de réaliser des buts géniaux humanitaires d'une Société des Nations, même si, dans les débuts, elle ne s'acquittait de cette tâche que de façon incomplète. Sans doute, dans sa vie de nation, des modifications seront apportées : ce sera tout d'abord l'abandon inévitable d'une partie de sa souveraineté ; ce sera ensuite et surtout, le sacrifice des règles de la neutralité qui, jusqu'à ces derniers temps, lui ont permis d'être à l'écart de toute conflagration. Il est grand, mais elle est convaincue et, fortifiée en cela par l'art. 5, du traité voulant l'unanimité des Etats pour les décisions à prendre

qué, en cas de danger, les petits Etats seront protégés. Elle devra peut-être consentir au passage des troupes sur son territoire, respectant ainsi sa neutralité, malgré tout, elle adhérera à la Société des Nations et cela parce que : « si l'adhésion à la Ligue apporte à la Hollande des charges et des risques qui ne doivent pas être méconnus, comme le dit le message gouvernemental, dont on ne peut qu'admirer la franchise et la clarté, elle lui apporte en contrepartie, beaucoup de choses qui peuvent être pour elle une protection et une plus grande sécurité. C'est pourquoi, si le Gouvernement estime devoir proposer l'accession des Pays-Bas à la Société des Nations, ce n'est pas seulement parce qu'en cas contraire, ils se trouveraient dans une situation internationale insupportable, c'est aussi, parce que *le pacte de la Société des Nations, malgré ses déficits, possède en lui-même le germe d'un développement qui peut sauver l'humanité*, et parce qu'il serait contraire à toutes les traditions de la Hollande de se tenir à l'écart de la vie commune internationale. Et le message conclut ainsi, en termes d'ordre très élevé : « La Société des Nations ne cherche pas seulement à instaurer la paix universelle, mais aussi à développer et à fortifier le travail commun international, au moyen de l'organisation du travail. Le devoir de la Hollande est de devenir membre de la Société des Nations, afin d'y collaborer, fidèle à sa mission dans le domaine du Droit des gens, à l'amélioration de la Ligue et à la réalisation complète de sa tâche. »

Aussi la presse hollandaise a-t-elle été unanime à se prononcer pour l'entrée des Pays-Bas dans la Ligue. Une grande réunion, tenue le 18 janvier 1920 à Amsterdam, comprenant des membres socialistes du Parlement, des membres du Comité central du Parti des représentants des Fédérations régionales et des Directeurs des journaux socialistes, a adopté, par 40 voix contre 3, une résolution en faveur de l'adhésion des Pays-Bas à la Société des Nations. Sans doute, il y a des critiques et des réserves, mais « le meilleur moyen, y est-il dit, de corriger les défauts du pacte, c'est de ne pas rester à l'écart de la Ligue, c'est au contraire d'y entrer ».

Voilà une ligne de conduite nettement définie.

II. — Nous ne citerons pas l'exemple de la *Belgique*, devenue indépendante et reconnue comme telle par les grandes puissances, le 30 décembre 1830, et séparée de la Hollande avec laquelle, en 1815,

elle avait constitué un Etat-tampon entre la France et le reste de l'Europe. La Belgique fut proclamée neutre le 19 avril 1839, par les grandes puissances, réalisant quand même, de cette façon, leur idée de « fonder un juste équilibre en Europe et assurer le maintien de la paix générale ». Les événements de 1914, date à laquelle l'Allemagne (le 2 août), l'Autriche (28 août) lui déclarèrent la guerre, vinrent rompre brusquement le traité. A cette heure, la discussion vient de s'ouvrir, et peut-être la Belgique demandera-t-elle sa place dans le cadre de la Société des Nations, mais sans sa neutralité, voulant avoir pour se défendre une armée prête qui lui sera toujours plus utile que la défense d'un « chiffon de papier ».

A Londres, on parlait, en décembre, de garantir pendant cinq ans la Belgique contre toute agression. Mais celle-ci ayant fait observer, non sans raison, que cette limitation se justifiait mal, surtout pour une si brève période, la Grande-Bretagne proposa d'en revenir à la neutralité prévue par les traités de 1839. Or, on sait ce que cette garantie a donné ! La Belgique ne veut plus entendre parler de neutralité, ne voulant pas se lier les mains pour n'y gagner qu'une sécurité illusoire. Pour la Belgique, la neutralité, mortellement blessée sous les murs de Liège, tuée sous ceux d'Anvers, a été définitivement enterrée dans les marais de l'Yser !

Son entrée dans la Société des Nations est résolue d'avance. La Belgique est donc venue de bon cœur prendre sa place dans la Société des Nations. Son représentant, M. Paul Hymans, ministre des Affaires étrangères et M. l'ambassadeur de Belgique ont pris part à la séance inaugurale du 16 janvier 1920, au ministère des Affaires étrangères, à Paris.

### QUE DEVAIT FAIRE ALORS LA SUISSE ?

Après des hésitations, que nous verrons formuler tout à l'heure, jusque dans des textes officiels, elle a enfin compris tous les avantages que le titre de membre de la Société des Nations lui conférerait, et à l'exemple de l'Espagne, de l'Argentine, du Paraguay, du Chili et de la Perse, pays neutres dans ce conflit mondial, *a adhéré au Pacte.*

Cependant, des théoriciens suisses de valeur ont vanté tout le « pourquoi » de cette Société des Nations. L'un d'eux, M. le pro-

fesseur Charles Borgeaud, en a présenté une étude magistrale. Il répond d'abord aux critiques, prétendant que la neutralité suisse est incompatible avec la Société des Nations, en se basant sur l'histoire, sur l'observation des faits et des éléments essentiels du sentiment national suisse. « Il y a, dit-il, deux esprits dans les peuples : *l'esprit dogmatique* et *l'esprit historique*. Le premier est contraire à la neutralité de la Suisse, tandis que l'autre (le second) reconnaît sa pleine valeur, même dans le cadre nouveau de la Société des Nations. » Suivant que l'un ou l'autre de ces deux esprits l'emportera, ce sera l'accession, ou non, de la Suisse à la Société des Nations. Si c'est la mentalité doctrinaire qui prend le dessus, autrement dit, si le Conseil interallié refuse de reconnaître catégoriquement la neutralité suisse, telle qu'elle résulte de l'art. 435 du traité de Versailles, jamais le peuple suisse ne ratifiera le vote des Assemblées générales. Si, au contraire, et c'est le cas qui s'est produit, c'est l'esprit historique qui prévaut, c'est-à-dire si ce même Conseil interallié reconnaît la neutralité suisse d'une façon absolue, et notamment dans le cadre de la Société des Nations, ce sera avec confiance et joie, que l'adhésion de la Suisse tout entière sera donnée. « D'ailleurs, ajoute-t-il, si la Suisse tient tant à conserver sa neutralité militaire, ce n'est pas pour se soustraire à tous risques, à toutes charges résultant éventuellement d'une action coercitive de la Société des Nations, comme certains ont voulu le prôner, c'est, au contraire, pour mieux remplir les devoirs internationaux qui répondent à son Histoire, à ses traditions humanitaires et à son idéal chrétien. »

M. Paul Moriaud, professeur à l'Université de Genève, conclut aussi, dans son ouvrage plein de valeur, à l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations et fait le procès de ses détracteurs en quelques termes d'un grand bon sens : « C'est un jeu facile, mais singulièrement irréfléchi, peut-être même hypocrite, en même temps qu'injuste et maladroit... La Société des Nations idéale n'a jamais été possible en fait, à aucun moment de l'humanité, et on ne juge pas d'une *réalité* ; le pacte de Paris est une *réalité*... »

Un autre écrivain de valeur, M. Laur Ernest, dans un volume très intéressant « *La Suisse et la Société des Nations* » vient donner des raisons qui militent en faveur de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. On sent que c'est la voix du bon sens helvétique qui se fait entendre : « C'est du désir impérieux d'empê-

cher de nouvelles guerres et de résoudre pacifiquement les conflits qu'est née la Société des Nations. Dès son entrée dans la Société des Nations, *la situation juridique de la Suisse sera meilleure dans la Ligue que hors la Ligue*. Le rejet déchirerait la Suisse et l'affaiblirait intérieurement, tout en la discréditant vis-à-vis de l'étranger. » C'est d'ailleurs le moment d'accepter car, le délai passé pour l'acceptation de deux mois à dater du 16 janvier 1920, jour de la séance inaugurale, « nous arriverions trop tard ; au lieu de nous présenter en petit Etat privilégié, auquel a été confié le siège de la Société, la Suisse devrait jouer le rôle humiliant du quémendeur auquel un noble idéal a fait défaut en un instant historique, et qui, après coup, cherche à se faire admettre uniquement pour des raisons d'intérêts économiques... Ceux qui, chez nous, combattent l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations reconnaîtront une fois qu'ils voulaient sacrifier à une chimère le prestige international et les intérêts économiques de la Suisse. » D'ailleurs, ajoute-t-il, « ce n'est un secret pour personne que les Alliés se proposent de ne conclure tout d'abord des traités qu'entre eux et de ne négocier qu'ensuite avec les autres Etats. Celui qui appartient à la Société des Nations a droit à un « traitement équitable » de son commerce. Si nous refusons d'adhérer à la Société, les Alliés reprennent alors leur liberté et peuvent agir à leur plaisir vis-à-vis de nous. Nous pouvons, au point de vue économique, nous défendre contre un seul Etat, mais nous sommes dans la plus complète impuissance en présence d'une coalition. Certes, nul ne nous a menacés jusqu'ici mais quiconque connaît les difficultés effectives, auxquelles se heurtera la réorganisation des rapports économiques, songera avec les plus graves appréhensions aux conditions dans lesquelles nous placerait un refus. »

Ces idées sont aussi celles de nombreux députés suisses, qui n'ont pas craint de les développer au cours de la session de novembre 1919 des Chambres fédérales, alors que la question de « la Suisse et la Société des Nations » était spécialement à l'ordre du jour ; et tous, pour des motifs variables, s'accordent sur cette conclusion que MM. Borgeaud et Laur soutiennent dans leurs ouvrages.

Pour M. Borella, député au Conseil national, sans doute la Société des Nations a des défauts, mais elle est perfectible. La Suisse ne peut manquer de s'y associer, si elle ne veut perdre, d'abord le siège de la Ligue qu'en témoignage de sympathie, les Etats

ont fixé à Genève ; ensuite, la considération morale, qu'elle s'est acquise, au cours de la grande guerre surtout. Pour M. de Robourg, autre conseiller national : « Rien ne serait plus dangereux pour la Suisse qu'un *splendide isolement* », qu'une sorte de pétrification au milieu du monde en tumultueuse évolution et il conclut par cet appel pathétique : « Si nous jetons un regard en arrière, à travers la lueur des siècles et que nous évoquions un temps qui soit comparable à celui que nous venons de traverser, je crois que, tout naturellement, notre pensée s'arrêtera aux Congrès de Bâle, par lequel se terminèrent les guerres de Souabe et où les Confédérés obligèrent les Etats allemands et l'Autriche à reconnaître l'autonomie de la Suisse. J'ai pensé, souvent à ces faits de notre Histoire, à l'heure où notre pays vient d'échapper à un danger terrible. Supposez en effet que la Prusse casquée eut remporté la victoire ! Que pensez-vous qu'il serait advenu de nous ? C'eût été la revanche de Dornach et Colver. Souvenez-vous d'où est venue notre liberté et dites-vous bien qu'en entrant dans la Ligue, nous pouvons, par l'accomplissement d'un travail connu, renforcer l'union confédérale. »

C'est aussi l'opinion de M. Schulthess, réfutant avec facilité les objections faites au Pacte, surtout en ce qui concerne la neutralité de la Suisse : « Il faut connaître, dit-il, la mentalité suisse-allemande pour comprendre les craintes exprimées par plusieurs de ses représentants. Jusqu'à maintenant, la Suisse a observé une stricte neutralité ; aussi ne faut-il pas s'étonner si certains ont marqué leur surprise de la voir s'engager dans une voie nouvelle. Mais cette orientation lui est dictée par les circonstances, et elle doit la suivre, si elle veut rester sur un pied d'égalité avec les autres Etats et poursuivre son œuvre humanitaire. » Et il se place alors au point de vue militaire et au point de vue économique. Au premier aspect la Société des Nations laisse subsister une souveraineté partielle des Etats et elle a tenu compte de la situation particulière de la Suisse, en admettant le principe de la neutralité. Quant à l'esprit économique, il est de toute urgence que la Suisse participe à une entente entre nations, seule capable de préserver l'Europe d'une catastrophe imminente. Les-matières premières et les débouchés de la Suisse se trouvent à l'étranger et pour vivre il lui faut un appui actif des autres nations. Elle prendra ainsi contact avec les autres pays, et, en outre, elle bénéficiera des dispositions du Pacte sur le trafic et les transports. Ce n'est pas encore l'éclosion subite de l'âge d'or,

mais cependant, la confiance facilitera les choses, tandis que la défiance les rendrait difficiles.

M. Calonder votera pour l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations : « Seule, cette organisation internationale est capable de ramener le monde vers la paix et l'ordre troublés par la guerre. et parce que la Suisse entre dans la Société, avec toute la neutralité garantie par les traités de 1815, même en cas de guerre de la Société des Nations contre les violations du Droit. »

### GENEVE ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Ce qui fut critiqué beaucoup aussi par les adversaires de la Société des Nations, fut le choix de Genève comme siège de la Ligue. Comment désigner Genève, ville ouverte, comme centre de la Société des Nations, pouvant devenir la capitale future, d'où partiraient tous ordres, dans le cas d'un conflit entre la Société des Nations et un tiers Etat ?

Certains ont prétendu voir le motif de ce choix en ce que Genève est le point géographique central de l'Europe ? Sans doute, la situation géographique favorable, le climat exceptionnellement doux ont pu avoir une heureuse influence sur le vote des délégués. Mais, dans ce cas, peut-on se demander, *pourquoi Genève et non Bruxelles*, qui a d'aussi glorieux et sérieux titres à faire valoir !

Le motif principal du choix de Genève, en vérité, ce sont les traditions qui se dégagent de cette cité, traditions spirituelles, scientifiques, humanitaires, qui lui donnent un cachet bien marqué « *d'universalisme intellectuel* ». Et c'est principalement pour sauvegarder ces principes d'universalisme, pour fixer le siège de la Société des Nations dans un pays neutre épargné par la guerre, qui pendant cette guerre même, n'a voulu avoir qu'une activité charitable de la paix, c'est pour ce motif que les fondateurs de la Société des Nations en ont fixé le siège à Genève. Là, dans une atmosphère de paix, au milieu d'un peuple qu'une neutralité ancienne et permanente a rendu uni, pourront délibérer ceux qui se sont donnés pour mission d'exercer une action pacificatrice sur le monde, plus aisément que dans une capitale de nation qui, frappée au cœur par la guerre, aurait bien plus de peine à surmonter l'obsession de ces souvenirs douloureux. C'est aussi parce qu'à Genève, le siège sera

*celui de la véritable Société Universelle des Nations*, à laquelle tous les Etats et toutes les Puissances morales du monde devront être appelés à adhérer. Car la Société des Nations est appelée, dans un avenir rapproché malgré l'exclusion actuelle des Empires Centraux, à devenir universelle. Et c'est son universalité même qui sera sa raison d'être, et la condition nécessaire de son succès.

### RESERVE DES CHAMBRES FEDERALES

Mais toutes ces discussions, ces polémiques entre partisans et adversaires de la Société des Nations, n'ont pas été sans parvenir jusqu'au Gouvernement Fédéral, qui, à son tour, et s'inspirant en cela des grands principes de neutralité, principes fondamentaux pour l'existence de la libre Suisse, a émis de prudentes réserves à son adhésion à la Société des Nations. Ces réserves, quelles sont-elles ?

Elles sont formulées dans trois documents, pour ne citer que les plus importants, tous aussi intéressants : 1° l'Arrêté Fédéral du 6 décembre 1919 ; 2° l'Arrêté fédéral du 21 novembre 1919 ; 3° la Note du Conseil Supérieur du 2 janvier 1920 et le memorandum du Conseil Fédéral en réponse au Conseil supérieur.

Sans entrer ici dans l'examen détaillé de ces notes, ce qui sortirait du cadre de notre étude, nous nous bornerons à en relever les faits saillants, surtout en ce qui concerne la neutralité suisse.

Le 21 novembre 1919, l'Assemblée Fédérale Suisse s'est décidée en faveur de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. Elle l'a fait connaître au Gouvernement français par son aide-mémoire du 18 décembre 1919 ; mais, ajoutant que ce n'est qu'après le referendum populaire, prévu par la Constitution Helvétique, que le Gouvernement suisse ferait une déclaration formelle d'accession. Le Conseil supérieur, à qui la note fut transmise, n'admit pas ce point de vue : « Une déclaration d'accession, dit-il, qui serait subordonnée au résultat du referendum, ne saurait être considérée comme une accession sans réserve » et l'article 1<sup>er</sup> du Pacte déclare formellement que « l'accession doit être faite sans réserve... et dans les deux mois qui suivront la mise en-vigueur du Pacte ». Il ajoutait : « 4° Enfin, l'Arrêté du Conseil Fédéral, dont le Gouvernement suisse a bien voulu joindre une copie à son aide-mémoire, contient

dans son préambule diverses considérations sur la combinaison entre l'accession de la Confédération Helvétique et la neutralité perpétuelle de la Suisse, ainsi qu'entre les articles 21 et 435 du Traité.

« Le Conseil Suprême ne peut que réserver l'examen de cette question. »

La Suisse ne tarda pas à répondre à ces « réserves ».

En date du 15 janvier 1920, le Gouvernement Helvétique publiait le document suivant, où tout en faisant montre de sa confiance dans les sentiments amicaux des Puissances Alliées et Associées à son égard, elle se trouvait dans l'obligation de déclarer ce qui suit : « Dans son mémorandum du 8 février et dans son Message du 4 août 1919, le Conseil Fédéral a exposé les motifs pour lesquels la Suisse doit, même au sein de la Société des Nations, conserver sa neutralité perpétuelle. »

Il maintient ce point de vue dans son intégralité.

Les Délégués de la Suisse, qui se sont trouvés à Paris au mois d'avril 1919, ont exposé à plusieurs personnalités de la Conférence les vues de la Suisse en cette matière. Ils ont exposé, notamment, que l'article que la Commission pour la Société des Nations proposait d'inscrire dans le Pacte et qui est devenu dans le texte définitif l'article 21, pouvait être appliqué tout naturellement à l'acte du 20 novembre 1815, concernant la neutralité perpétuelle de la Suisse. C'est précisément sur ces entrefaites, qu'eurent lieu les négociations au sujet de l'art. 435 du Traité de Paix.

Cet article est d'une importance décisive. Toutes les Puissances confirment par lui, la neutralité perpétuelle de la Suisse et reconnaissent que cette neutralité est un engagement international pour le maintien de la paix, c'est-à-dire un accord non incompatible avec aucune disposition du Pacte de la Ligue. L'identité littérale sur ce point entre les termes de l'art. 21 et de l'art. 435 du Traité de Paix était voulue, et avait donc un but précis. C'est seulement sous la condition de cette double reconnaissance, reconnaissance de la neutralité perpétuelle et reconnaissance de la non incompatibilité de la neutralité avec les dispositions du Pacte de la Ligue, conformément à l'article 21, que le Conseil Fédéral a consenti à renoncer, sous réserve de l'approbation des Chambres, à certains droits historiques en Savoie.

Le Conseil Fédéral tient, en outre, à ne pas laisser subsister vis-à-vis des autres Etats, un doute quelconque sur la volonté iné-

branlable de la Suisse de rester neutre. Cette question touche le peuple suisse dans ses fibres les plus intimes... La neutralité de la Suisse doit rester reconnue dans toutes les guerres, même dans les actions entreprises par la Société des Nations, sur la base de l'article 16. *Le territoire de la Suisse est et demeure inviolable.* Elle est prête à tous les sacrifices pour le défendre. Cette inviolabilité est dans l'intérêt supérieur de la Société elle-même. La Suisse ne saurait donc participer à aucune action militaire de la Ligue des Nations, ni admettre un passage ou une préparation d'entreprise militaire quelconque sur son territoire. »

Et le Gouvernement Fédéral continuait et concluait en demandant au Conseil Suprême ou à la Ligue des Nations, s'ils étaient d'accord sur le point de vue suisse dans cette question.

L'accord n'était donc pas résolu entre les intéressés, pas plus au point de vue militaire strict, qu'aux autres points de vue, notamment du délai fixé pour être membre originaire de la Société des Nations (deux mois à dater de la séance d'ouverture et que la Suisse trouva trop bref, à raison du referendum populaire auquel elle doit se soumettre), et de l'entrée dans la Société, de la Suisse, quand bien même les Etats-Unis n'en feraient pas partie (la Suisse voulant la ratification de cinq grandes Puissances, alors que trois seulement sont prévues au Pacte pour sa mise en vigueur).

Et M. Motta, le Président de la Confédération Helvétique, le reconnaît bien, quand, dans son message sur la Société des Nations lu au Conseil National le 3 février 1920, il résume toute la question. N'en extrayons que le passage au sujet de la neutralité suisse : « L'art. 435 du Traité de Paix négocié avec la France... a tranché la question. Cet article reconnaît notre neutralité perpétuelle et la place dans la catégorie des engagements nationaux pour le maintien de la paix, que l'article 21, du Pacte de la Ligue considère expressément comme n'étant incompatible avec aucune disposition du Pacte. Il s'agit bien entendu de notre neutralité militaire. *Les effets éventuels de cette neutralité sont les suivants* : 1° La Suisse ne participe militairement à aucune guerre, à celles non plus qui sont visées à l'article 16 du Pacte ; 2° La Suisse est inviolable ; elle est prête à tous les sacrifices pour défendre l'inviolabilité de son territoire ; 3° La Suisse ne saura admettre ni un passage, ni une précaution quelconque d'entreprises militaires sur son sol. *S'il devait rester de l'incertitude ou des doutes sur la portée et la signi-*

fication de notre neutralité militaire, notre peuple en serait, à juste titre, inquiet, et se refuserait dans son immense majorité, sans aucune distinction de régions ou de langues, à échanger la neutralité traditionnelle contre une neutralité nouvelle, inconsistante, incertaine ou mal définie ».

Les Délégués du Conseil Fédéral furent envoyés à Paris, et le 21 janvier déposèrent les *desiderata* suisses au Conseil Suprême, qui, par l'intermédiaire de son nouveau Président, M. Millerand, répondit le 26 janvier par une note soulignant que les Gouvernements britannique, français et italien sont unanimes à considérer que les Puissances signataires du Traité de Paix sont et demeurent liées par l'article 435 de ce traité, mais que la réponse définitive aux observations du Gouvernement suisse sera donnée par le Conseil de la Société des Nations.

M. Gustave Ador et M. Max Hubert furent désignés alors pour aller défendre les intérêts suisses, et comme M. Motta l'articule nettement « la mission qui leur est confiée est d'une importance extrême ; elle engage les destinées futures, la situation internationale et le rôle de la Suisse dans le monde ». Ils y seront accompagnés par les vœux ardents de tous les patriotes. C'est à croire que les deux éminents hommes d'Etat genevois ont trouvé les moyens de persuasion qui ont ouvert enfin et entraîné l'adhésion au point de vue suisse, du Conseil de la Société des Nations réuni à Londres, au Palais Saint-James le 13 février 1920.

La déclaration suivante, lue en séance publique, confirme en effet tous les *desiderata* suisses :

« Le Conseil de la Société des Nations, tout en affirmant que le principe de la neutralité est incompatible avec le principe de la Société des Nations, qui veut que tous les Etats s'unissent pour faire respecter le Traité, reconnaît que la Suisse est dans une situation unique, consacrée depuis des siècles ; déclare que, confirmée par l'article 435 du Traité de Versailles, elle constitue un engagement pour le maintien de la Paix, et admet que le peuple suisse ne voudra pas s'abstenir, lorsqu'il s'agira de défendre les principes de la Société. Il entend que le peuple suisse participera aux mesures commerciales et financières édictées contre l'Etat en rupture de Pacte, qu'il assurera par ses propres forces la défense de son territoire, tandis que la Société s'abstiendra de tous passages de troupes et de toutes préparations d'actes militaires sur son territoire. Il déclare

que la neutralité suisse, garantie par les traités de 1815, est maintenue dans l'intérêt de la paix générale. Le Conseil se voit obligé de maintenir la date du 10 mars comme fin de délai de deux mois dans lequel le Gouvernement suisse doit annoncer l'adhésion de la Confédération. Cette déclaration devra être confirmée le plus rapidement possible par le vote populaire... »

On ne saurait s'exagérer l'importance de cette décision du 13 février 1920, non seulement en ce qui concerne la Suisse, mais encore le statut de l'Europe moderne.

L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations lui conserve en effet la garantie qui lui vient des Traités de 1815, mais limitée à l'assurance des Etats membres de la Société ; mais cette garantie n'est plus une simple garantie politique, par contrat bilatéral entre Souverains égaux ; elle est *juridique*, garantie de Droit international public, garantie réciproque qui s'impose et que le nouveau droit impose à tous les membres de la Société, avec cet avantage encore pour la Suisse que, garantie militairement par ses associés, elle ne leur doit pas la réciprocité.

Et maintenant, la parole est au *referendum*.

Le Peuple suisse, seul, parmi tous les peuples décidera si ses représentants autorisés ont bien jugé, s'il entend rester seul isolé, humble et honteux rester dans le creux de ses vallons..., ou si, suivant en cela son passé, il veut aider à la réalisation d'un idéal qui fut celui de ses ancêtres, idéal de solidarité et de liberté. Hésiterait-il à proclamer sa joie et sa fierté d'entrer dans la Société des Nations ? Non, nous n'en avons jamais douté, et actuellement c'est une chose faite depuis le 16 mai 1920.

## 2° POUR LA FRANCE

La France y trouve aussi ses avantages. La suppression de la neutralité de la Savoie, est, on peut le dire, *l'aboutissant de près de 60 ans d'efforts*, en vue de l'obtenir. Elle est la reconnaissance de son droit souverain, la reconstitution de son unité politique, la disparition d'un état de fait contraire à une bonne unité territoriale.

C'est l'affirmation pour elle, de son droit de fortifier sa frontière des Alpes *in extenso*, de boucher enfin cette brèche des Alpes dont il fut tant parlé. Sans doute, à cette heure, où nous sommes en excellents termes avec notre Alliée l'Italie, est-elle de moindre importance que jadis, où, devant les mesures prises de l'autre côté

des Alpes on se sentait mal à l'aise pour y répondre du tac au tac ; mais il faut envisager l'avenir, prévoir afin de pourvoir, et être prêt au cas où les destinées de la France changeraient, à faire respecter notre frontière du Léman et de Savoie, aussi bien que toute autre, et cela, par la construction, l'aménagement, l'étude de moyens de défense appropriés à nos régions de montagnes, et l'entraînement de nos chasseurs alpins dans ces pays qu'ils ne connaissent guère.

Le Conseil Fédéral suisse avait pensé tout d'abord à obtenir des garanties militaires. Mais avec les procédés de la guerre moderne, celles-ci n'ont, pour ainsi dire, qu'une portée morale. Que fera notre Gouvernement ? Nul ne peut le prévoir. Mais, comme le fait sentir M. le Conseiller national Micheli, dans son rapport au Conseil le 20 novembre 1919 : « Nous espérons cependant que le Gouvernement français n'apportera pas de modifications au régime militaire des zones » ; c'est l'opinion suisse. L'avenir nous en dira le bien fondé. Mais on peut dire déjà que le Gouvernement français a fait, dans ce but, une déclaration verbale, que l'Ambassade de France a transmise au Conseil Fédéral, et qui est assez explicite : « Le Conseil Fédéral n'a aucune raison de supposer que l'usage que nous ferons de notre liberté recouvrée en Savoie, sera plus menaçante que l'usage que nous en avons fait dans d'autres régions de notre frontière commune. »

Peut-on trouver plus grande loyauté et plus nette affirmation d'idées pacifiques !

---

## CONCLUSION

---

La suppression de la neutralité de la Savoie du nord, créée en 1815 au profit de la Sardaigne, a donc été la conséquence de la guerre de 1914-1918, et de la Victoire Française. La Suisse jusqu'alors méfiante, a compris enfin la bonne foi de la France ; elle a compris qu'en sauvant le monde civilisé sur la Marne d'abord, à Verdun ensuite, nos armées l'ont sauvée elle aussi. Et c'est sans hésiter qu'elle a renoncé à cette neutralité qu'elle aurait pu appeler peut-être une garantie pour elle.

Il est bien juste, d'ailleurs, qu'après avoir été à la peine, en 1870 comme en 1914, dates auxquelles répondant à l'appel de la France en danger, la Savoie a fait bravement et bien loyalement son devoir, elle soit enfin à l'honneur, et que l'on confie à ses enfants, à des Français, le soin de défendre eux-mêmes son territoire.

C'est déjà l'opinion d'un éminent homme d'Etat suisse, M. le Conseiller national Micheli, qui ne craint pas de le dire à la tribune du Conseil National le 20 novembre dernier (1919) : « La Savoie est rattachée à la France depuis un demi-siècle. Elle a fait preuve pendant la guerre d'un héroïsme magnifique. Les bataillons de chasseurs alpins et ses autres troupes se sont couverts de gloire, et des deuils ont désolé toute la contrée. Nous saisissons l'occasion qui nous est offerte, pour exprimer à la population savoisiennne l'expression de notre profonde sympathie. La guerre a ainsi renforcé son attachement à la France. Il y a là un sentiment d'un peuple que le nôtre saura comprendre et respecter. »

On ne peut donc qu'applaudir à cette réunion totale, définitive de cette belle province à la République Française.

Et pour finir, citons ces belles paroles de M. Briand, ministre des Affaires étrangères, prononcées le 21 décembre 1915, du haut de la Tribune française, au nom du Gouvernement : « Nous n'ignorons pas ce que les Savoyards ont eu à souffrir et particulièrement en temps de guerre, par suite du régime un peu exceptionnel auquel ils sont soumis. Nous reconnaissons qu'ils ont d'autant plus droit à la bienveillante attention du Gouvernement, qu'ils ont été particulièrement éprouvés pendant la guerre, au cours de laquelle leurs enfants, en payant un si rude tribut, ont fait preuve d'un héroïsme qui leur vaut toute la reconnaissance du pays. »

Ce sera notre conclusion.

24 Avril 1920.

*Vu, le Président,*  
G. de LAPRADELLE

*Vu, le Doyen de la Faculté,*  
F. LARNAUDE

*Vu et permis d'imprimer.*  
*Le recteur de l'Académie de Paris,*  
*illisible.*

## TABLE DES MATIÈRES

---

### *Bibliographie*

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Introduction</i> .....                                                                         | 1  |
| <i>Chapitre I<sup>er</sup>. La neutralité politique en Savoie</i> .....                           | 3  |
| <i>Section 1. Essai de définition</i> .....                                                       | 3  |
| <i>Section 2. Zone franche ou douanière</i> .....                                                 | 5  |
| a) <i>définition et historique</i> .....                                                          | 5  |
| b) <i>ses limites</i> .....                                                                       | 7  |
| c) <i>son fonctionnement</i> .....                                                                | 8  |
| 1. <i>Zone et Suisse</i> .....                                                                    | 8  |
| 2. <i>Zone et territoire assujettis</i> ..                                                        | 18 |
| <i>Section 3. Zone frontalière</i> .....                                                          | 20 |
| <i>Section 4. Zone neutralisée</i> .....                                                          | 22 |
| <i>Chapitre II. Historique de la zone</i> .....                                                   | 25 |
| <i>Section 1. Son origine</i> .....                                                               | 25 |
| <i>Section 2. 1815.</i> ..                                                                        | 26 |
| <i>Section 3. 1860</i> ..                                                                         | 28 |
| <i>Chapitre III. Son régime juridique</i> .....                                                   | 31 |
| <i>Section 1. Son fondement</i> .....                                                             | 31 |
| <i>Section 2. Droits et devoirs résultant de la neutralisa-</i><br><i>tion de la Savoie</i> ..... | 33 |
| 1. <i>En temps de paix</i> .....                                                                  | 34 |
| 2. <i>En temps de guerre</i> .....                                                                | 36 |
| 3. <i>Garantie pour la France</i> .....                                                           | 39 |
| a) <i>Les Alpes et leurs routes d'invasion</i> .....                                              | 40 |
| b) <i>L'Armée suisse et son rôle dans la défense de la</i><br><i>Savoie</i> .....                 | 42 |
| <i>Section 3. La neutralité de la Savoie pendant la guerre</i><br><i>1914-1918</i> .....          | 44 |

|                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Chapitre IV. Maintien ou suppression de la neutralisation savoyarde</i> .....                                         | 51 |
| <i>Section 1. Maintien de la neutralité</i> .....                                                                        | 51 |
| <i>Section 2. Suppression de la neutralisation</i> .....                                                                 | 53 |
| a) <i>Evénements politiques de la dernière moitié du dix-neuvième siècle</i> .....                                       | 54 |
| b) <i>Nombreux incidents causés par cette neutralité</i> .....                                                           | 55 |
| c) <i>Mutilation de l'unité française</i> .....                                                                          | 58 |
| <i>Chapitre V. Suppression de la neutralité savoyarde. Traité de Versailles</i> .....                                    | 61 |
| <i>Section 1. Les traités de 1919</i> .....                                                                              | 61 |
| <i>Section 2. Conditions d'application et valeur des traités de 1919 relativement à la neutralité de la Savoie</i> ..... | 65 |
| <i>Section 3. Avantages concédés à la Suisse et à la France</i> .....                                                    | 69 |
| a) <i>pour la Suisse</i> .....                                                                                           | 70 |
| <i>Admission de la Suisse dans la Société des Nations</i> .....                                                          | 72 |
| <i>Genève et la Société des Nations</i> .....                                                                            | 80 |
| <i>Réserves des Chambres fédérales</i> .....                                                                             | 81 |
| b) <i>pour la France</i> .....                                                                                           | 85 |
| <i>Conclusion</i> .....                                                                                                  | 87 |



